

La collection «Fac» s'adresse en tout premier lieu à l'étudiant. La qualité pédagogique, le soin attentif qui a présidé à l'élaboration de son contenu en font un outil incomparable propre à lui permettre de compléter et d'approfondir les connaissances qu'il acquiert à l'université

Cet ouvrage est une introduction à l'urbanisme et une synthèse des réflexions de l'auteur sur l'histoire, les méthodes, la réglementation et les perspectives de l'urbanisme, en général, et en Algérie en particulier. Il correspond aux cours d'urbanisme dispensés par l'auteur aux étudiants de l'Ecole d'architecture d'Alger. Il concerne aussi les domaines de l'aménagement du territoire, de la réglementation urbaine, de la sociologie, de la géographie et de l'histoire. L'auteur aborde les fondements conceptuels et historiques, les méthodes et, enfin, les instruments réglementaires de l'urbanisme, et propose aux étudiants confrontés aux problématiques de l'aménagement urbain, une approche simple et pragmatique

**Fac**

28000  
Architecture

Maouia Saïdouni

# Eléments d'introduction à l'urbanisme

Histoire, méthodologie, réglementation



## AVERTISSEMENT

Il faut lire ce document pour ce qu'il est : une synthèse d'un cours d'urbanisme dispensé par l'auteur aux étudiants de quatrième année d'architecture de l'école polytechnique d'architecture et d'urbanisme d'Alger (E.P.A.U.). Mais il faut y voir aussi, au-delà d'un manuel universitaire, la synthèse de réflexions de l'auteur sur l'histoire, le contenu, les méthodes, la réglementation et les perspectives de l'urbanisme et de la pratique urbanistique dans le monde d'aujourd'hui, en général, et en Algérie, en particulier. Ce document peut être lu, aussi bien, comme un cours unitaire ou comme un ensemble d'essais relativement indépendants les uns des autres. Le document, ni volumineux ni sommaire, offre une somme d'informations de base mais est aussi une invitation à leur approfondissement par des lectures spécialisées.

Urbanisme, planification urbaine, aménagement urbain, composition urbaine sont des termes qui désignent des formes de l'action consciente de l'homme sur l'espace urbain. La multiplicité des termes et des significations qu'on y met reflètent une relative confusion sur le contenu de cette discipline définie comme celle de l'organisation spatiale des villes. La confusion véhiculée par les discours et les pratiques des spécialistes, des professionnels et des théoriciens de l'architecture et de l'urbanisme, s'aggrave beaucoup plus quand il s'agit des étudiants en architecture et en urbanisme, qui sont souvent perdus dans la multitude de notions et de concepts auxquels ils sont initiés au cours de leur cursus ; notions et concepts souvent mal digérés par leurs promoteurs dans les universités et les écoles. Plus grave encore, l'étudiant ne voit pas suffisamment l'utilité et l'apport de ce qu'on lui enseigne dans la mise en place du projet architectural et urbain et continue par conséquent à faire des projets non situés et donc arbitraires. Cet état des choses fait de la confection d'un *cours d'urbanisme* une tâche délicate et difficile. Autre difficulté, et non des moindres, le vaste champ de la discipline urbanisme fait que le contenu du cours peut prendre plusieurs formes et orientations possibles, selon le profil du chargé du cours, les étudiants auxquels il s'adresse, ou encore le contexte dans lequel il est dispensé (école d'architecture, institut d'aménagement ou d'urbanisme...).

Toutes ces raisons plaident pour la confection de véritables cours d'initiation et une méthode d'enseignement progressive et illustrée où notions et concepts sont simplifiées, surtout que l'étudiant en quatrième année d'architecture y est généralement étranger.

*Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement  
le présent ouvrage sans l'autorisation de l'éditeur*

© Casbah Editions, Alger, 2000  
Villa n°6, lot. Saïd Hamdine,  
Hydra, 16012, Alger  
Tél. : (02) 69.21.08/14  
Fax : (02) 69.20.44  
ISBN : 9961-64-235-X  
Dépôt légal : 1010 - 99



Ceci dit, ce cours n'est pas destiné uniquement aux étudiants en architecture. Les étudiants en aménagement du territoire, en sociologie urbaine, en histoire urbaine, en réglementation urbaine ou en urbanisme tout court, y trouveront des éléments de réponse à des questions qu'ils se posent. Les professionnels de l'aménagement de l'espace (architectes, urbanistes et aménageurs) peuvent y trouver des éléments qui éclaireraient la pratique de leurs métiers.

Le cours se compose de trois grandes parties qui se succèdent dans un ordre logique :

- la première consacrée à un éclaircissement des concepts et à une approche historique montrant l'émergence de l'urbanisme et la coupure conceptuelle qu'il constitua par rapport aux autres pans de l'histoire générale des interventions de l'homme sur l'espace urbain (chapitres 1 et 2) ;
- la seconde partie traite des méthodes et des outils de l'urbanisme : la composition urbaine, l'analyse urbaine et l'intervention urbaine, qui sont des aspects abordés, dans le programme d'enseignement actuel, dans le cadre de l'atelier d'architecture au cours du premier semestre de quatrième année (chapitres 3, 4 et 5) ;
- la troisième partie est une introduction à l'environnement juridique de l'urbanisme en Algérie (instruments d'urbanisme réglementaires et gestion foncière) et à l'évolution des politiques urbaines en Algérie (chapitres 6, 7 et 8) ;
- enfin, un dernier chapitre est consacré à une réflexion sur la réalité de l'urbanisme contemporain, les notions de crise de la ville et crise de l'urbanisme, les alternatives possibles et imaginées, l'avenir de la pratique de l'urbanisme et la position de l'architecte-urbaniste dans le débat actuel (chapitre 9).

L'objectif principal de ce document est de montrer à l'étudiant que les outils dont il aura un jour à se servir ne sont pas des outils techniques ou scientifiques, mais renvoient à des considérations théoriques, politiques et idéologiques sur l'espace urbain. Cette vérité est illustrée par le développement de la multitude d'approches suscitées par l'espace urbain.

L'étudiant en architecture doit être sensible à la complexité de la ville, au fait que l'urbanisme n'est nullement un changement d'échelle par rapport à l'architecture et que les problèmes de la ville sont *autres* : problèmes fonciers,

politiques, techniques, économiques... Dans sa lecture de l'histoire de l'urbanisme sur la longue durée, l'étudiant doit remplacer une attitude passive par une attitude active en identifiant les bienfaits, les effets et les méfaits des modèles proposés et expérimentés par l'homme pour ordonner son espace urbain. Dans son évaluation des instruments d'urbanisme actuels, il doit être conscient des limites que rencontrent ces instruments et leur relative déconnexion avec la réalité physique et sociale de la ville d'aujourd'hui, d'où ce décalage permanent entre les prévisions des urbanistes et la dynamique urbaine réelle, ou encore, entre des méthodologies abstraites et les impératifs d'une véritable composition de l'espace urbain et de l'environnement des hommes en général.



## CHAPITRE 1

### Ville et urbanisme, problème de définitions et de terminologie

*Les métropoles continuent et continueront de grandir, de concentrer une partie croissante des hommes et des richesses, de s'étendre sur des territoires de plus en plus vastes, d'intégrer dans leur système quotidien des zones urbaines et rurales de plus en plus éloignées...*

FRANÇOIS ASCHER,  
chercheur en urbanisme

#### OBJECTIFS

- connaître les principales définitions de la ville ;
- voir la diversité des approches du phénomène urbain, selon les champs disciplinaires, et situer l'approche de l'architecte par rapport aux autres approches ;
- décrire la complexité de l'espace urbain et les différents facteurs qui contribuent à sa formation ;
- présenter les fondements de la discipline urbanisme dont l'objet est l'organisation spatiale des villes ;
- identifier les plus importantes théories de l'urbanisme à travers un bref historique de cette discipline ;
- présenter les plus importantes notions-clés qui remplacent, parfois, le terme urbanisme, dans les discours des théoriciens et des praticiens de cette discipline.



## QU'EST CE QUE LA VILLE ?

### La ville et les autres disciplines

La ville est un objet de préoccupation pour plusieurs champs disciplinaires et un objet d'étude pour plusieurs autres spécialistes autres que l'architecte. Démographes, historiens, juristes, économistes, géographes, sociologues, pour ne citer que ceux-là, ont des approches et donc des définitions propres de la ville. Ces nombreuses approches et définitions traduisent la complexité de celle-ci et les multiples facteurs qui y agissent.

Passons en revue quelques unes des définitions qui abordent chacune une part de la réalité de la ville et non pas toute sa réalité.

#### *La distinction ville-campagne*

Cette première définition peut être qualifiée de fonctionnelle, car elle définit la ville par ses fonctions spécifiques. La ville est ce qui se distingue de la campagne. Cette dernière lui fournit les ressources, les hommes et les réserves foncières indispensables à sa survie et à son développement. Toute ville a été, autrefois, campagne, elle en porte les traces dans son tracé et ses lignes parcellaires et jusque dans les origines de ses habitants. Mais la ville se distingue de la campagne par ses formes, la valeur de son sol, ses fonctions symboliques et politiques, par son rayonnement culturel et l'exclusion, dans la plupart des cas, de l'activité agricole.

Cette définition, classique chez les historiens, les économistes et les sociologues et basée sur l'identification des relations traditionnelles entre villes et campagnes, est battue en brèche par les formes du développement récent des métropoles et l'urbanisation des campagnes elles-mêmes. Dans plusieurs parties du monde, les signes de l'urbanité ont envahi le territoire et il n'y plus de limites nettement identifiables entre un domaine urbain et un domaine rural.

Autrefois aussi, la limite entre les deux domaines n'était pas toujours clairement établie. Nombre de villes ont gardé vivantes, pendant longtemps, les traces d'une histoire agricole, à travers le parcellaire. Encore mieux, dans un nombre de cas, une agriculture domestique est pratiquée dans des jardins intra-urbains (*back yards*).

#### *La ville, lieu de concentration des hommes*

La deuxième définition est démographique ou statistique. Elle repose, tantôt sur le critère de la taille, tantôt sur celui de la densité. La ville concentre

certaines les hommes, mais les seuils démographiques, à partir desquels nous pouvons qualifier un établissement humain de ville, sont conventionnels et relatifs, car la répartition des hommes dans l'espace dépend des conditions économiques, écologiques, culturelles, voire technologiques (techniques de communications) diversifiées.

Pour ce qui est de la taille, la dimension des villes diffère d'un contexte à un autre : la ville algérienne et la ville chinoise, par exemple, n'ont aucune commune mesure. Pour ce qui est de la densité humaine, les modèles urbains des "vieux mondes" (Europe, Asie, Moyen-orient, et Afrique du Nord) et des "nouveaux mondes" (Amérique du Nord, Australie), présentent des variations considérables. Le rapport de densité humaine entre une ville capitale européenne et une ville australienne avoisinent les trente pour un.

#### *La ville, lieu de pouvoir et centre administratif*

Des décrets administratifs peuvent élever des agglomérations rurales et de gros bourgs au rang de villes, en leur conférant un rôle important ou particulier dans la hiérarchie administrative d'un territoire.

Ce type de mutations s'est produit plusieurs fois dans l'histoire de l'Algérie, à l'époque coloniale et à l'occasion des découpages administratifs successifs après l'indépendance.

En Grande-Bretagne, le mot qui désigne la ville : "City", a pour origine une signification administrative car il désignait initialement le centre d'un évêché.

#### *La ville, produit du développement historique*

Beaucoup de villes sont le produit d'un processus de stratification et d'accumulation de traces et de tracés. Plus que cela, la ville est née du développement historique de l'humanité et ne peut être séparée de ce qui a fait l'histoire, c'est-à-dire l'agriculture et la production des richesses, l'écriture et la transcription des connaissances et des règlements, le pouvoir politique encadrant la société et, enfin, les croyances religieuses offrant des conceptions cohérentes et signifiantes du monde.

La ville historique est devenue, pour nombre d'urbanistes et d'architectes, une source d'enseignement et d'inspiration pour le projet d'urbanisme. Celui-ci est de plus en plus conçu de façon à respecter la préexistence et à ne pas produire des ruptures brutales dans le tissu urbain. Par ailleurs, la reconnaissance et la préservation du patrimoine urbain historique sont devenues choses évidentes.



Mais, il existe des villes sans histoire. Les villes nouvelles, à travers le monde, sont des villes sans histoire, comme l'ont été ou le sont encore, les villes de fondation ; les villes coloniales, les villes, aujourd'hui fantômes, des chercheurs d'or en Amérique du Nord ; les villes nouvelles, établies pour décongestionner les grandes métropoles ; une ville comme Las Vegas, dédiée au loisir et au jeu ; et plus près de nous ; les villes d'exploitation pétrolière comme Hassi Messaoud ou Hassi R'mel.

### *La ville, lieu structuré et réglementé*

La discipline géographique accorde une grande importance à la notion de paysage urbain ou de "Landscape". Chaque ville a un *landscape* particulier. Elle se reconnaît à ses édifices, à ces institutions, à son degré de structuration, à l'aspect de ses rues, à l'existence en son sein d'un centre facilement identifiable. Or, il existe des villages qui présentent ces caractéristiques, comme il peut exister des agglomérations considérées comme villes, selon d'autres critères, notamment démographiques, et qui n'ont pas ces caractéristiques. C'est le cas de plusieurs villes industrielles ou minières, depuis le 19<sup>e</sup> siècle à nos jours, lesquelles peuvent rassembler des centaines de milliers d'habitants dans un univers chaotique et peu structuré.

Au-delà du degré de structuration, la ville est, généralement, un lieu où l'occupation du sol et les "styles urbains" sont réglementés par des codes - réglementation urbaine - qui s'imposent à tous les constructeurs et génèrent un ordonnancement minimal des espaces publics et des formes architecturales qui les qualifient.

### *La ville, reflet d'une organisation sociale complexe*

La ville étant un lieu de concentration humaine, elle est aussi un lieu de concentration de groupes sociaux divers et aux intérêts multiples, voire contradictoires. La répartition spatiale des habitants dans les différents secteurs de la ville, selon leur place dans la hiérarchie sociale, est un fait reconnu, mais pas toujours vrai. Les formes d'urbanisation ne peuvent être expliquées que par ce facteur. Ceci dit, la théorie sociologique marxiste est allée jusqu'à voir, dans la ville, la transcription au sol des rapports sociaux et a ignoré, par conséquent, le fait qu'il n'existe pas de rapports mécaniques entre, par exemple, la propriété du sol, la forme des parcelles et la forme des immeubles construits sur ces parcelles ; toutes choses qui présentent un e "autonomie" relative.

### *La ville comme système*

Considérer la ville comme un système est une approche intéressante dans la mesure où elle permet d'avoir une idée globale de la ville.

La ville sensible, c'est-à-dire les formes urbaines visibles, les usages des citadins et les significations données aux différents espaces sont les effets résultants des interactions complexes qu'entretiennent les facteurs déterminants que sont le développement historique, les progrès techniques, la réglementation, l'organisation sociale, les conjonctures économiques, le pouvoir politique, les références culturelles et les conceptions du monde de la société.

### *La ville et l'architecte*

Chacune de ces définitions est vraie partiellement, mais qu'est-ce que la ville pour l'architecte ?

### *La ville n'est pas une grande maison*

Commençons d'abord par écarter une tentation répandue chez les architectes et qui consiste à considérer la ville comme une grande maison.

La ville ne peut être étudiée et conçue comme un édifice. Il est certes séduisant de comparer les composants d'une ville à ceux d'une maison : les quartiers de résidence correspondant aux chambres ; les zones industrielles aux espaces ménagers et à la cuisine ; les institutions éducatives au bureau ; les espaces publics de regroupement au séjour ; la voirie aux espaces de circulation... Ce rapprochement utilisé par des figures de l'architecture aussi illustres que Leon Battista Alberti et Louis Kahn permet d'opérer une simple analogie, mais la comparaison s'arrête là. La différence entre la ville et l'édifice n'est pas seulement une différence d'échelle. Les deux objets sont fondamentalement différents.

### *La ville est un lieu de contraintes pour le projet d'architecture*

Pour l'architecte, la ville peut être considérée comme le lieu où s'inscrit l'architecture. La première impose à la seconde des contraintes aussi diverses que la forme de la parcelle, sa valeur, sa situation et son orientation, le voisinage, l'histoire du lieu, les styles architecturaux et urbains, les modes de vie, la structure sociale, le cadre économique, les bruits, la pollution atmosphérique, le climat, la lumière, la nature du sol et du sous-sol. En contrepartie, l'architecture apporte à la ville son cadre, autrement dit sa troisième dimension, et façonne l'espace public déterminant dans l'image d'une ville.



L'architecte, l'*urban designer* et l'urbaniste orientent leurs conceptions en fonction des contraintes de la parcelle. L'organisation spatiale de la ville ; les formes urbaines et architecturales qu'ils contribuent à produire dépendent de la division du sol. En effet, parmi toutes les contraintes urbaines, la plus importante pour le projet d'architecture, car elle conditionne son existence même, est la contrainte foncière, de la situation du terrain.

Le sol, bien rare et non renouvelable, est la condition *sine qua non* de toute urbanisation. Il est divisé, dans la ville, entre domaine public et domaine privé, entre propriétés et parcelles. Chacune de ces parcelles a des caractéristiques propres, présente des contraintes spécifiques et est convoitée par des particuliers, des spéculateurs et des pouvoirs publics - au nom de l'intérêt général. Pour toutes ces raisons, l'architecte doit être conscient que son œuvre doit être adaptée à une situation foncière, c'est-à-dire répondre aux contraintes urbaines et être en rapport avec la "valeur" de la parcelle.

## QU'EST CE QUE L'URBANISME ?

### Éléments de définition de la discipline urbanisme

Il ressort de ce qui précède que la ville moderne, des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, est un système fort complexe qui inspire, faute d'une lecture lucide, un sentiment de désordre absolu. Généralement, une ville qu'on ne comprend pas est l'incarnation du désordre et du chaos ; il n'y a qu'à rappeler, à ce propos, les réactions premières des Européens face à la ville traditionnelle musulmane, ou encore le sentiment d'impuissance face aux mégapoles du Tiers-monde.

L'urbanisme serait, donc, à travers l'organisation spatiale qu'il introduit, la discipline dont l'objectif est la mise en ordre de la ville. Dans l'usage courant, le mot urbanisme est utilisé, pour qualifier, indistinctement, le phénomène d'urbanisation, les épisodes de l'histoire urbaine (on parle ainsi d'urbanisme antique, d'urbanisme musulman...), les techniques urbaines et la réglementation. Ainsi, on oublie souvent que le terme urbanisme est une création récente désignant une pratique déterminée par les exigences de la révolution industrielle et du monde moderne, notamment les problèmes quantitatifs et qualitatifs que pose l'espace urbain moderne.

Contrairement à l'Art urbain qui le précède historiquement et qui privilégie les aspects esthétiques de l'espace urbain, l'urbanisme est une discipline théorique et appliquée de l'organisation des villes, qui organise les relations entre les différents acteurs, préserve l'intérêt général, régleme l'occupation des sols, fixe les modalités de construction et prévoit l'urbanisation future.

Aujourd'hui, bien souvent, l'urbanisme utilise des instruments qui sont les plans d'urbanisme, prétend apporter des solutions techniques indiscutables, se veut pluridisciplinaire, car il fait appel aux méthodes d'enquête, à l'analyse, à la démographie, à la géographie, à la sociologie, aux arts de l'ingénieur et de l'architecte. Enfin, l'urbanisme est un exercice prospectif car il tente de contrôler la réalité complexe de la ville et de prévoir son évolution grâce à la réglementation.

En termes d'échelle, le mot urbanisme couvre toutes les échelles comprises entre celle du bâtiment (échelle architecturale) et celle de l'aménagement du territoire et de la planification économique.

La pratique de l'urbanisme est multiforme. On en fait en créant un lotissement, en composant un espace public ou un flot, en dressant un plan d'aménagement et d'extension de ville, en réalisant des réseaux techniques, en dressant un schéma de transport...



## Bref historique de l'urbanisme

### Naissance de l'urbanisme

L'urbanisme tel que décrit ci-dessus n'a pas toujours existé sous sa forme contemporaine. Il est le produit de la ville industrielle et moderne, de l'expansion vertigineuse des espaces urbanisés et de l'apparition de problèmes d'ampleur et de complexité inédites à travers l'histoire des villes.

En quoi l'urbanisme constitue-t-il une révolution par rapport à ce qui l'a précédé ? Grosso modo, l'art d'organiser les villes a relevé, historiquement, de trois procès différents, auxquels nous reviendrons avec plus de détail dans le prochain chapitre :

- le procès ayant produit les villes anciennes dites traditionnelles : la cohésion sociale et culturelle au sein de la Cité quant à ses pratiques, ses croyances, ses modes de vie, ses expressions culturelles collectives, faisait que l'espace urbain pouvait être produit selon des règles prédéterminées et pérennes ;
- l'existence d'un pouvoir autoritaire et fondateur de villes et d'ensembles urbains engendrait un espace urbain basé sur un ordre, une volonté supérieure, une décision, et donc, là aussi, des règles prédéterminées ;
- de la Renaissance européenne au 19<sup>e</sup> siècle, la grande composition classique applique aux ensembles urbains des règles académiques et conventionnelles faisant de la ville un objet d'art. Cet art "urbain" va se vider de sa signification initiale, au 19<sup>e</sup> siècle, avec l'académisme qui refuse de voir en face les bouleversements techniques et sociaux des temps modernes.

Ces bouleversements, qui sont dans une large mesure le fait de la révolution industrielle, provoquent une poussée brutale de l'urbanisation. La grande ville, en Europe, puis ailleurs, connaît une importante désorganisation fonctionnelle et formelle. Cette désorganisation imposa la transformation radicale des villes "historiques".

Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, le Préfet Haussmann à Paris, les services techniques qui l'entourent et, plus tard, d'autres techniciens dans d'autres villes européennes, développent une démarche pragmatique de régularisation et de mise à niveau de la grande ville par rapport aux nouveaux problèmes de gestion urbaine, aux nouvelles fonctions et aux nouvelles techniques, particulièrement de transport.

Presque à la même époque, l'ingénieur catalan *Cerdà*, appelé à proposer un plan d'extension pour Barcelone, envisage de développer une "théorie générale de l'urbanisation". L'urbanisation y est considérée comme une discipline autonome et scientifique, à l'image des autres sciences qui se

développent au 19<sup>e</sup> siècle, dans un climat intellectuel marqué par le positivisme et le scientisme. Sur le plan du discours, c'est là que naquit l'urbanisme en tant que discipline consciente d'elle-même, bien que le mot français n'allait apparaître qu'au début du 20<sup>e</sup> siècle (1910).

Quelles sont les principaux caractères de cette discipline, qui la distinguent des autres pratiques concernées par l'organisation spatiale des villes ?

### Caractères fondamentaux de l'urbanisme des débuts

L'urbanisme considère la ville comme un objet de réflexion, de description, de décomposition, d'analyse, puis d'intervention et de composition. Il introduit de ce fait, dans le champ de l'organisation de l'espace urbain, une démarche "scientifique" en prenant une distance vis-à-vis de l'objet "ville" qui cesse d'être un objet d'intervention directe. *Cerdà* a bien illustré cet état d'esprit car au lieu de faire un plan d'alignement et d'extension de Barcelone, voire un projet de régularisation de type haussmannien, comme ils s'en faisaient à l'époque, il décide de prendre un temps de réflexion et de rédiger sa *Teoria* (Théorie générale de l'urbanisation).

Dès la *Teoria* de *Cerdà*, publiée en 1867, l'urbanisme distingue deux éléments fondamentaux qui vont marquer son histoire. D'une part, la voirie et le système de circulation (espace dynamique et de mouvement) et, d'autre part, l'habitation (espace statique et de séjour).

Pour *Cerdà*, l'urbanisme est censé corriger les tares engendrées par la révolution industrielle et les effets néfastes du mode de production libéral sur la ville. Celle-ci devient un organisme à guérir. Le discours hygiéniste et médicalisé - le discours urbanistique emploie nombre de termes d'origine biologique - trouve dans la grande ville moderne un champ d'application privilégié. L'amélioration de l'hygiène physique et morale des villes passe par des interventions radicales sur l'espace urbain et sa morphologie. C'est là que résident les germes de la *tabula rasa* qui allait se développer sous l'impulsion du Mouvement moderne et connaître son heure de gloire et d'application massive après la Seconde guerre mondiale.

En intervenant radicalement sur la morphologie de l'espace urbain, c'est en fait la société elle-même que l'urbanisme et ses promoteurs ambitionnent de réformer. Derrière une façade scientifique, l'urbanisme véhicule un projet social réformiste et égalitaire et emprunte largement aux attributs du raisonnement utopique tel que le définit Françoise Choay.



### Quelques variantes de l'urbanisme

Il va sans dire que les caractères évoqués ci-dessus ont eu leur poids dans le développement ultérieur de la discipline. Ceci dit, malgré la courte histoire de celle-ci, les théories et les pratiques urbanistiques développées ne sont pas identiques et ne constituent pas un bloc monolithique. Nous dénombrons à ce sujet :

- un urbanisme doctrinaire qui continua, globalement, les caractères de celui des débuts et que Françoise Choay qualifie d'urbanisme progressiste. Il va de *Cerdà* (Barcelone, 1867), à *Soria y Mata* (*Ciudad lineal*, 1882), à *Tony Garnier* (*Une cité industrielle*, 1917), à *Hilberseimer* (*Hochhaustadt*, 1924), à *Le Corbusier* (notamment la *Ville Radieuse*, 1933), aux dés-urbanistes russes. Ce foisonnement doctrinaire trouva son illustration, la plus éclatante, dans les principes fonctionnalistes des Congrès internationaux d'architecture moderne (C.I.A.M.) et leur Charte d'Athènes qui donne la primauté à la satisfaction de besoins humains regroupés en quatre grandes fonctions : habiter, circuler et se délasser. A la suite de la Seconde guerre mondiale, dans un climat général de reconstruction, de croissance économique et de modernisation urbaine, la Charte d'Athènes allait trouver des terrains d'application à grande échelle. L'urbanisme des grandes opérations, qui en découla, devint vite ce qui est convenu d'appeler "urbanisme bureaucratique". Il fut perçu, plus tard, comme autoritaire, car indifférent à la qualité de vie et produisant des ensembles urbains aux qualités esthétiques médiocres ;

- un urbanisme minoritaire, mais important, qui va partiellement à contre-courant du premier, en ne rejetant pas l'histoire et la tradition. Il tente d'intégrer les valeurs communautaires et culturelles issues de l'histoire des sociétés modernes et ne refuse pas les enseignements esthétiques et morphologiques des ensembles urbains historiques. Cette démarche se développe notamment dans les pays anglo-saxons et germaniques. *Ebenezer Howard* en Angleterre (*Garden Cities of Tomorrow*, 1898) et *Camillo Sitte* en Autriche et dans le monde germanique (*Der Städtebau*, 1889), illustrent les deux variantes fort différentes de cet urbanisme - la première communautaire (valeurs traditionnelles), la seconde morphologique (composition urbaine). C'est à ces tendances urbanistiques dites culturalistes que s'apparentent les démarches récentes qui prônent un urbanisme "qualitatif" et le retour à l'histoire des villes et à la composition urbaine comme outils de conception de formes urbaines significatives. Ces démarches ont largement contribué à la déstabilisation des fondements théoriques de l'urbanisme fonctionnaliste et des préceptes de la Charte d'Athènes ;

- un urbanisme de régularisation initié par l'œuvre haussmannienne et qui recherche l'adaptation de la ville aux exigences de l'hygiène, de la circulation et de l'embellissement, et ce en adoptant une démarche systématique à laquelle contribuent des services spécialisés dans les travaux d'édilité. A cette

démarche pragmatique, on pourrait rattacher les démarches des autorités locales pour l'amélioration du cadre de vie dans les villes. L'institution du Gouvernorat du Grand Alger, pour résoudre les problèmes urbanistiques de la Capitale, n'est qu'une variante actuelle de cet urbanisme volontariste et local ;

- un urbanisme de plans se développa dès les lendemains de la Première guerre mondiale, notamment en France où se faisait sentir la nécessité de reconstruire et d'étendre des villes du Nord et de l'Est ravagées par la guerre. En fait, c'est les premiers instruments (plans) d'urbanisme, au sens moderne du terme, qui apparaissent à cette époque sous l'intitulé de "Plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement", qui préfigurent les futurs Plans directeurs. Sur le plan méthodologique, la mutation est importante car on passe d'une logique de lotissement - celle des Plans d'alignements et des réserves du 19<sup>e</sup> siècle - à une logique de prévision - celle des Plans directeurs d'aménagement. La démarche de plan reprend à son compte les grandes lignes de l'urbanisme doctrinaire, comme l'hygiène, le zonage, la spécialisation fonctionnelle des espaces et la primauté des systèmes de circulation, mais elle s'insère, toutefois, dans un environnement institutionnel par le respect de règles juridiques et administratives, donc d'instruments d'urbanisme réglementés par la loi. Sur le plan méthodologique, une place importante est accordée à l'analyse urbaine, outil d'évaluation des évolutions probables des villes dont chacune représente un cas particulier. Jean-Pierre Gaudin et d'autres auteurs ont montré la parenté entre cet urbanisme et l'urbanisme des instruments qui a connu une expansion planétaire, après la Seconde guerre mondiale. Ils ont, par ailleurs, mis l'accent sur les expérimentations menées, par l'école d'urbanisme de plan française, dans les colonies françaises et ailleurs (Amérique latine, Turquie), afin de tester l'outil de planification urbaine qu'est le Plan. A ce propos, de grands noms se sont illustrés dont nous citons : Jausse, Prost, Agache, Auburtin, Ecochard, Danger et Hénard. De nos jours, l'urbanisme des instruments est dominé par le droit et la réglementation qui définissent les modalités de l'urbanisation et devient, par conséquent, essentiellement une application du droit de l'occupation du sol.

### Terminologie de substitution au terme urbanisme

L'évolution de la discipline urbanisme vers le champ du droit et sa relative incapacité à prendre en charge sa raison d'être première, c'est-à-dire la prévision des mutations spatiales et leur gestion, ainsi que les effets décevants des grandes réalisations de l'urbanisme contemporain, particulièrement dans le domaine de l'habitat, ont soulevé les critiques les plus virulentes de tous ceux qui ne se retrouvent pas dans la pratique contemporaine de l'urbanisme et qui remettent en cause sa dérive bureaucratique.



Des termes, tantôt réducteurs tantôt génériques, sont aujourd'hui utilisés pour qualifier des domaines particuliers de la pratique urbanistique, de manière beaucoup plus précise que ne peut le faire le terme urbanisme. Les architectes, entre autres acteurs urbanistiques, lui préfèrent les termes : composition urbaine, architecture urbaine, projet urbain. Dans l'usage courant, le terme aménagement urbain semble gagner du terrain. Cette diversité et cet éclatement de la terminologie de la discipline urbanistique dénotent, à la fois, le désarroi d'une discipline et les tentatives de régénération sur de nouvelles bases.

### *Composition urbaine, architecture urbaine*

Le délaissement de la composition de l'espace public comme élément fondamental de l'espace urbain, par l'urbanisme moderne, préoccupé par la programmation des activités, provoqua, en retour, parmi des groupes d'architectes, un souci du dessin de la forme urbaine et des échelles mineures, qui trouve ses fondements dans les arts urbains du passé où la beauté des villes, et notamment de l'espace public, était la priorité dans le procès de la mise en forme de l'espace urbain.

Les réalisations des frères Krier et de Ricardo Boffil sont les meilleurs témoignages d'une composition urbaine se réclamant des grandes régularités classiques et réduisant volontairement le champ de la pratique urbanistique à la production d'images et à la mise en forme de l'espace public de la ville.

En dépit des positions contestables de certains de ses promoteurs, la composition urbaine est une partie nécessaire de la pratique de l'urbanisme, pour la prise en charge d'échelles mineures et de la dimension esthétique de l'espace urbain.

### *Morphologie urbaine, typo-morphologie*

A ces termes génériques, se rattachent tous les mouvements qui se sont développés en réaction aux effets de l'urbanisme doctrinaire mis en pratique, et qui ont développé des démarches plus "scientifiques" et moins nostalgiques par rapport au passé que celles de la composition urbaine.

En délaissant les études sur la forme urbaine, l'urbanisme moderne entraîna une rupture nette entre la pratique de l'urbanisme et celle de l'architecture et provoqua un malaise général chez toute une génération d'architectes et de critiques.

Ainsi, se développa, en Italie puis ailleurs, un intérêt particulier, académique dans un premier temps puis pratique, pour les études typologiques et morphologiques. Les approches qui s'en réclament se fixent comme objectif

la réintégration des dimensions spatiale et historique dans les études urbaines, en réaction contre la doctrine de la *tabula rasa* des C.I.A.M., mais aussi contre l'approche marxiste de l'espace urbain qui ne le considère que comme un simple reflet des structures et des luttes sociales et économiques et n'accorde pas de place à l'autonomie des formes urbaines.

D'autre part, face aux effets négatifs des opérations dites de rénovation, après-guerre, les tenants du retour à la forme urbaine trouvent un allié de taille dans les nouvelles préoccupations et législations de préservation du patrimoine et des centres historiques, de promotion de la qualité urbaine et de gestion des crises urbaines - crise des banlieues dans les pays développés et problèmes de gestion et de précarité des conditions de vie des citadins dans les pays sous-développés. Cet environnement contribua à légitimer le "Mouvement morphologique" et en fit la référence première des programmes d'enseignement dans bon nombre d'écoles d'architecture.

### *Projet urbain*

Le projet urbain est un concept élaboré pour désigner des pratiques urbanistiques qui rompent avec la démarche bureaucratique, linéaire, autoritaire et peu soucieuse des contextes locaux et de la composition du cadre physique, telle que développée par l'urbanisme des instruments.

Ce concept intègre dans les projets urbanistiques les notions de concertation entre les différents acteurs (décideurs, concepteurs, investisseurs, usagers) dans la prise de décision, la maîtrise des échelles mineures de l'espace urbain, la réponse aux exigences du contexte local et la composition des espaces publics - aussi importante que les aspects fonctionnels.

L'utilisation croissante du terme projet urbain, s'explique aussi en partie par sa facile appropriation par divers groupes d'acteurs impliqués dans l'organisation de l'espace urbain tels que les politiciens qui l'utilisent pour qualifier une politique urbaine locale, les architectes-urbanistes pour désigner la conception d'un fragment de ville circonscrit et les organismes de réalisation - entreprises, promoteurs - pour parler d'une opération d'urbanisme.

### *Aménagement urbain*

Ce terme, aujourd'hui très utilisé, est assez prometteur en significations, car très générique en comparaison à urbanisme, et peut concerner plusieurs échelles à la fois. On parle, ainsi, d'aménagement du territoire, pour désigner les grands choix économiques, sociaux et écologiques des états ; d'aménagement urbain quand il s'agit de l'échelle de la ville ; d'aménagement de détail en ce qui concerne l'échelle de la parcelle et de l'îlot où s'exerce la création architecturale...



Au regard du caractère générique du terme aménagement, il est légitime de se demander s'il ne sera pas appelé à remplacer celui d'urbanisme, très lié à une histoire particulière et à des choix théoriques et idéologiques conjoncturels.

### *Planification urbaine*

Contrairement au terme aménagement, le terme planification est assez réducteur. Il désigne principalement les politiques d'aménagement aux niveaux territorial et urbain et sous-tend l'existence d'une politique et des instruments de cette politique (plans d'urbanisme).

C'est le terme qui convient le mieux pour caractériser l'urbanisme bureaucratique et réglementaire, encore largement pratiqué de nos jours, fondé sur le respect de règles de droit et d'instruments réglementaires et de programmation, et qui produit une abondante documentation (plans et règlements) pour la gestion de la croissance urbaine.

## CONCLUSION

En conclusion, il apparaît que la ville, objet de l'urbanisme, n'est pas "Une". Elle est un phénomène difficile à saisir, qui change de formes et de contenus selon les lieux et les conjonctures historiques, et évolue continuellement. De ce fait, il faut se garder des modélisations hâtives et des conceptions universalistes de la ville, et il faut voir chaque ville comme un cas particulier et unique.

L'urbanisme se présente comme le produit d'un développement historique, offre diverses facettes et recouvre des échelles et des pratiques multiples. Le contenu qu'on y met diffère selon les spécialistes, les écoles et les contextes.

Cet état des choses explique le flou conceptuel, le manque de rigueur dans les discours et les pratiques et l'inflation des discours, observés chez les théoriciens et les professionnels de l'espace urbain (urbanistes et architectes).

Par ailleurs, on ne peut comprendre l'avènement historique de la discipline urbanisme et son originalité sans considérer les autres modalités d'organisation de l'espace urbain développées par les sociétés dites préindustrielles. Ce sera l'objet du prochain chapitre.



## Encadré 1

Écoutons Fernand Braudel nous décrire la singularité de la ville dans un chapitre, intitulé "Villes", de son célèbre ouvrage "Civilisation matérielle, économie et capitalisme" (1970). Sa description de la ville est historique et actuelle à la fois :

*"Inhabituelle concentration d'hommes, de maisons proches, souvent jointives, mur contre mur, la ville est une anomalie du peuplement. Non qu'elle soit toujours pleine de peuple ou une "mer agitée" d'hommes, comme disait Ibn Battûta admirant Le Caire, ses 12 000 porteurs d'eau et ses milliers de chameliers louant leurs services. Il est des villes amorcées à peine et certains bourgs l'emportent sur elles par le nombre de leurs habitants ; tels ces énormes villages de la Russie d'hier et d'aujourd'hui, telles ces villes rurales du Mezzogiorno italien ou du Sud andalou, ou ces constellations de hameaux à tissu lâche de Java, cette "île de villages jusqu'à nos jours". Mais ces villages gonflés, même jointifs, ne sont pas forcément destinés à devenir des villes.*

*Car le nombre n'est pas seul en cause. La ville n'existe, en tant que telle, que face à une vie inférieure à la sienne, la règle est sans exception ; aucun privilège ne la remplace. Pas une ville, pas une villette qui n'ait ses villages, son lambeau de vie rurale annexé, qui n'impose à son "plat pays" les commodités de son marché, l'usage de ses boutiques, de ses poids et mesures, de ses prêteurs d'argent, de ses hommes de loi, même de ses distractions. Il faut, pour être, qu'elle domine un empire, fût-il minuscule".*

\*\*\*



## CHAPITRE 2

### La ville et l'histoire

*... Les critiques adressées de l'extérieur à l'urbanisme moderne tout comme la perte de confiance qui crée des doutes intimes convergent vers la question de l'"histoire"...*

JEAN-PIERRE GAUDIN

#### OBJECTIFS

- situer les grands moments de mutations spatiales, techniques et culturelles de l'histoire des villes, qui constituent des repères indispensables pour l'urbaniste et l'architecte ;
- avoir une approche de l'histoire inscrite dans la longue durée ;
- montrer la diversité des modes d'organisation de l'espace adoptés par les sociétés humaines ;
- décrire l'avènement progressif de l'urbanisme et de ses outils comme modes d'organisation de l'espace propres aux sociétés modernes et contemporaines ;
- montrer la relation incontournable qui existe entre les mutations spatiales et le développement historique, et que la ville elle-même est née de l'histoire et s'y inscrit ;
- situer les pratiques et les doutes actuels de l'urbanisme dans le champ historique et s'interroger sur le rôle de l'histoire dans les approches contemporaines de la ville.



## INTRODUCTION

Ce retour dans l'histoire, celle de la longue durée, est certes sélectif, mais il vise, au-delà des objectifs mentionnés ci-dessus :

- d'une part, à rappeler les épisodes les plus importants de l'histoire des villes indispensables à la culture urbaine de l'architecte et de l'urbaniste,
- d'autre part, envisager, d'un point de vue historique, la naissance de la discipline "urbanisme" et voir, surtout, son originalité par rapport aux autres modes d'organisation de l'espace urbain et bâti, qui l'ont précédée. A cet effet, nous avons choisi quatre moments significatifs qui ne correspondent pas forcément à un ordre chronologique, mais qui décrivent une évolution vers la discipline urbanisme, telle que nous la connaissons aujourd'hui : la ville traditionnelle, la ville classique et de l'art urbain, la ville de l'âge industriel et la ville du règlement et l'emprise croissante de ce dernier sur l'espace urbain.

Chaque moment historique et le mode d'organisation de l'espace bâti qui lui correspond sont envisagés à travers les caractéristiques de l'espace produit, les modes de production du cadre bâti et l'actualité de chacun des modes d'organisation.

Pour que cet essai de synthèse historique ne tourne pas à la généralité, les principes dégagés seront illustrés par des exemples célèbres, étrangers et locaux, si possible.



## La ville de la tradition

Généralement, l'expression "ville traditionnelle" désigne l'ensemble des établissements humains préindustriels, fondés sur une "tradition" vivante et héritée. En Europe, elle désigne aussi les ensembles urbains précédant l'âge classique et l'apparition des Etats-nations modernes. Concrètement, il s'agit essentiellement des villes de l'Occident médiéval, les *médinas* du monde musulman et les établissements humains des civilisations périphériques et dites archaïques.

De nos jours, ces ensembles urbains forment un "patrimoine" reconnu par tous. Ils retiennent, depuis quelques décennies, l'attention des sphères nationales et internationales, après avoir été maltraités par des opérations de "rénovation" irresponsables, et après avoir été désignés péjorativement ou non, d'établissements "spontanés", "populaires", ou encore "créés sans architectes".

### Caractéristiques formelles

L'observation superficielle d'une ville traditionnelle montre un caractère d'unité inégalé par les ensembles urbains contemporains. Cette unité repose sur quelques traits fondamentaux :

- le système de voies des ensembles urbains traditionnels est basé sur une très forte hiérarchie de rues et de places : rue(s) principale(s), rues secondaires et enfin impasses desservant les lieux d'habitation. Cette hiérarchie est rendue possible par la superficie, souvent réduite, des ensembles urbains traditionnels. Aujourd'hui, l'étendue importante des villes rend la mise en place d'une hiérarchie signifiante, une chose difficile à atteindre. L'unité de l'ensemble est souvent garantie, aussi, par sa fermeture, réalisée grâce à un rempart défensif mettant à profit les accidents de terrains. Le rempart délimite physiquement un espace intérieur réduit et cohérent, opposé à un espace extérieur infini, différent et parfois hostile.

- le caractère unitaire de la ville traditionnelle n'est pas seulement le fait du système des voies, l'architecture elle-même y joue un rôle prépondérant. Les différents bâtiments, qui constituent ces ensembles urbains, ont, entre eux, comme un air de famille. Les matériaux de construction sont souvent les mêmes et tirés du terroir ; les ouvertures (portes et fenêtres), par leurs formes et leurs dimensions, mais aussi les toitures, présentent des formes apparentées.

- le dernier facteur contribuant au caractère unitaire des ensembles urbains traditionnels est le "temps". L'évolution y est lente au cours des siècles et la tradition, fortement ancrée, empêche les évolutions brutales, les révolutions conceptuelles et les ruptures spatiales qui allaient se succéder à un rythme soutenu, au cours des temps modernes. Le lent déroulement du temps, très

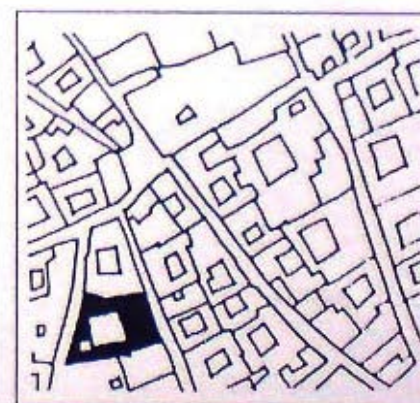
important pour les historiens des villes traditionnelles, sauvegarde l'unité formelle de l'ensemble urbain. L'évolution des techniques de construction obéit, elle aussi, à cette règle. La permanence des techniques de maçonnerie est le meilleur exemple de la pérennité des techniques constructives.

En plus de cette unité remarquable, les ensembles urbains traditionnels forcent l'admiration des spécialistes et des profanes, par leur diversité, ou pour employer un terme plus répandu, par leur caractère pittoresque.

En effet, l'unité, décrite ci-dessus, n'est aucunement le produit d'une normalisation ou d'un "plan-type". Bien au contraire, dans les villes traditionnelles, aucune forme n'est répétée littéralement ; les formes ne constituent pas de série uniformes telles qu'on peut les observer dans les réalisations contemporaines. Les maîtres-maçons détenteurs des savoir-faire traditionnels et en charge de la construction des bâtiments, produisent à chaque fois des compositions nouvelles : les portes, les linteaux, les fenêtres, les pièces de décoration, les balcons, les saillies, les marches... sont autant d'événements différents dans la ville. En outre, les villes traditionnelles et anciennes ne se ressemblent jamais, entre elles ; leurs formes dépendent des cultures, des régions, des sites et des climats. A cette différenciation contribuent : l'extrême variété des systèmes de voies, qui s'inscrivent dans les lignes du relief et ne correspondent à aucun tracé régulateur ; les matériaux ; les couleurs ; les proportions ; les formes des places ; les façades... Une telle façon de faire n'est désormais plus possible dans l'urbanisme moderne dont le procès détaché des réalités et des identités locales peut produire des ensembles urbains similaires dans les banlieues d'Alger, de Moscou ou de Paris, et dont le principal objectif est le contrôle total de l'espace physique, par le biais d'une théorie générale, voire universelle.



Constantine avant la colonisation



Quartier de Tunis



### Logiques de production de l'espace urbain traditionnel

En fait, la ville traditionnelle échappe à toute doctrine urbanistique, à tout pouvoir extérieur à la Cité et qui dicterait ses lois et ses règles, et pourtant, l'unité interne atteinte par les ensembles traditionnels reste une source d'émerveillement pour les urbanistes et les architectes contemporains. Ceci dit, il n'y a rien de mystérieux dans les ensembles urbains traditionnels ; plusieurs facteurs qui, pour la plupart, ne sont plus et ne peuvent plus être de mise aujourd'hui, ont contribué au fait urbain traditionnel.

La production de l'espace traditionnel n'obéit à aucune "directive". Les espaces ne sont pas là pour frapper les esprits par leur qualité esthétique, ils sont communs, voire "banaux", non pas au sens péjoratif du terme, mais parce qu'il correspondent aux besoins de la communauté et aux références communes de celle-ci. À titre d'exemple, les rues sont de véritables "cheminements" tracés par les habitudes et non pas par un tracé régulateur. Le parcellaire n'a rien à voir avec la "rationalité" du lotissement moderne : l'extrême et "désordonnée" parcellisation du sol urbain, qu'on peut observer dans le plan d'une ville traditionnelle, est le produit des usages, des coutumes, des droits acquis, des héritages et des servitudes réciproques.

L'ordre organique des ensembles traditionnels est le produit d'une logique de composition fonctionnant par agrégation successive d'éléments individuels. La ville se construit empiriquement, intégrant, au fur et à mesure, l'habitation, l'activité commerciale ou artisanale, les lieux de circulation, d'échanges et d'incarnation du pouvoir politique et des croyances religieuses : marché, mosquée, palais. La structure de la ville répond, ainsi, à la satisfaction de besoins précis et pratiques, familiaux et locaux. L'espace est familier, proche, connu de tous, incarne une histoire locale et particulière, dépend des circonstances particulières, des guerres traversées, des activités qui s'y exercent. Les villes, elles-mêmes, sont souvent construites aux points stratégiques, aux carrefours, et sont aussi des marchés et des lieux d'échange pour les habitants d'un territoire donné.

La cohésion et l'originalité des formes traditionnelles s'expliquent aussi par la cohésion sociale qui apparaît à travers des pratiques, des croyances, des modes de vie et des expressions culturelles, partagés par la communauté. À titre d'exemple, les métiers du bâtiment étaient le lot d'artisans constitués en corporations protégeant la profession, fixant la réglementation, contrôlant la qualité des produits, soigneusement définie et vérifiée. En tant que système de formation hiérarchisé, la corporation gouvernait et protégeait ses privilèges ; elle assurait, aussi, la conservation et la reproduction du savoir et des techniques ou plus simplement des "savoir-faire". L'apprentissage de ces savoir-faire offert par les corporations de métier ne détache pas le travail

manuel du travail intellectuel, et l'œuvre artisanale n'est pas séparée de l'œuvre d'art. En fait, le problème ne se pose même pas car l'idée d'un "projet théorique" précédant la réalisation n'est pas de mise.

Certes, les savoir-faire traditionnels s'exercent de façon plus élaborée et perfectionnée dans les bâtiments importants, religieux (mosquées) ou civils (palais), mais le travail des artisans constructeurs n'est pas séparé de leur culture qui prend sa source dans le travail et dans une infinité de connaissances pratiques, contrairement au procès de ce qu'on allait appeler, plus tard, la culture classique, celle des livres et des œuvres d'art. Dans la ville traditionnelle, production et création, objet ordinaire et objet d'art, savoir et faire, sont inséparables.

L'art de l'artisan s'acquiert par l'apprentissage de solutions types correspondant au problème pratique qui se pose. Pour monter un mur de façade, installer une charpente, une couverture, équiper des fenêtres, installer une balustrade, calculer un escalier... les maçons, les tailleurs de pierre, les charpentiers, les menuisiers, les ferronniers... ont des réponses techniques, qu'ils savent mettre en œuvre, en fonction du matériau, de la région et de l'expérience acquise. Ainsi, la notion de "projet", si banale de nos jours, est inexistante : le contrat entre l'usager et l'artisan ne définissait que les fonctions à remplir, les quantités de matériaux, mais nullement, la forme à donner à la construction, chose considérée comme acquise pour les uns et les autres.

Pour toutes ces raisons, dans les villes traditionnelles, tout se ressemble mais aucun élément n'est identique à l'autre.

Le mode traditionnel d'organisation de l'espace répond à des conditions particulières d'organisation du travail et de la société et il existe trois arguments essentiels à opposer à l'attitude nostalgique de ceux qui voient dans ce mode, souvent par nostalgie ou par culturalisme intellectuel, la manière idéale pour la mise en forme de l'espace urbain.

Premièrement, il est impossible de copier les villes traditionnelles, sauf à produire des coquilles vides. Les villes traditionnelles étaient le produit d'une nécessité immédiate, leur construction s'est faite sans intermédiaire entre l'usager et le constructeur, sans séparation entre la forme et l'usage. L'attitude naïve, qui consiste à vouloir reproduire les formes du passé, est erronée, car elle ne voit là, qu'un problème de forme, et non un processus, un mode d'organisation se rattachant à des sociétés et des cultures données, aujourd'hui disparues.

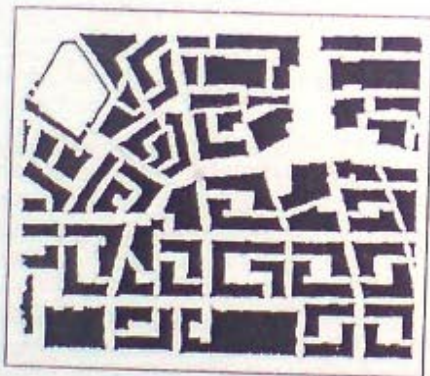
Deuxièmement, le procès ayant produit les villes traditionnelles est complètement étranger à la démarche de l'urbanisme contemporain. La ville traditionnelle, parfaite unité autonome, est le produit local de conditions régionales



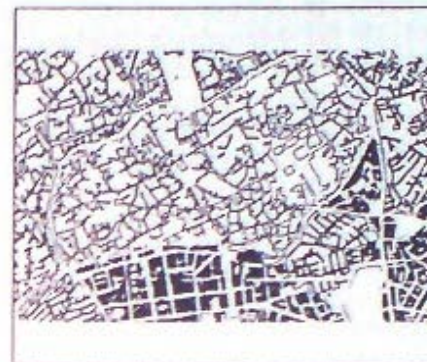
et particulières et n'a rien d'universel, elle ne tolère aucune intervention centralisée, aucune directive extérieure, aucune norme.

Enfin, le mode d'organisation traditionnel de la ville, a disparu, aujourd'hui, de la majeure partie de la planète, sous l'effet de la séparation croissante entre le travail intellectuel et le travail manuel. L'artisan créateur a laissé la place, depuis longtemps, à l'ouvrier disqualifié. Par ailleurs, il n'y a plus de demande sociale homogène pour l'espace habité. Aucun modèle formel adopté universellement n'existe de nos jours. Les villes contemporaines sont un lieu de cacophonie, à l'échelle démesurée. On est passé de l'espace local et différencié à un espace mondialisé et normalisé.

Toutefois, les ensembles urbains traditionnels, qui ont échappé aux aléas du temps, sont des sources d'enseignement et d'intérêt inestimables pour les spécialistes de la préservation du patrimoine - devenue une préoccupation majeure des sociétés contemporaines - et de l'architecture. Ils sont des objets de curiosité et d'admiration pour les hordes de touristes, au nom du tourisme culturel qui en fait une valeur sûre pour certaines économies, et, enfin, ils sont des témoignages irremplaçables pour ceux qui s'intéressent à l'histoire des villes et de l'art, en particulier, et à l'histoire, en général.



Hassan Fathy, Gournah, 1948



Tunis, la Médina enserrée par la ville européenne



Secteur de sauvegarde, Rouen, France



## La ville classique et de l'art urbain

De tous temps, à travers l'histoire, des pouvoirs forts ont essayé de faire des espaces urbains à leur image. Des civilisations antiques aux pouvoirs autoritaires fascistes et communistes, du 20<sup>e</sup> siècle, en passant par les dynasties musulmanes, du Maghreb (notamment au Maroc et en Andalousie), du *Machreq* (*Abassides, Mamelouks et Ottomans*), de la Perse *safavide* et de l'Inde *mogole*, par les dynasties d'Extrême-Orient et par les puissants États-nations européens, jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle..., l'espace urbain fut l'objet de directives d'ordonnement esthétique, dictées par une autorité politique appuyée sur des artistes au goût raffiné et aux connaissances artistiques conventionnelles ou académiques.

Mais, l'époque qui illustra, le mieux, cette façon de faire, correspond la période allant de la fin du 15<sup>e</sup> siècle au milieu du 19<sup>e</sup>, de la Renaissance européenne à la Révolution industrielle, et qui correspond, dans le vocabulaire de l'histoire de l'art européenne, aux esthétiques classique, baroque et néoclassique. Cette période, pendant laquelle la ville et les ensembles urbains sont "composés" comme des objets d'art, est importante, car elle voit se conjuguer les efforts de classes dirigeantes conscientes du rôle de l'art dans la vie publique et d'artistes au summum de leur art. Ainsi, des villes nouvelles sont créées, d'autres, anciennes, sont remodelées, selon les grands principes de l'art classique.

Pour désigner ce rapport particulier à l'espace urbain, il convient de retenir la dénomination d'*Art urbain*, vulgarisée par l'historien de l'urbanisme Pierre Lavedan, et qui porte une forte connotation esthétique, contrairement aux expressions "ville de l'autorité" ou "urbanisme princier", qui renvoient, beaucoup plus, à une signification politique.

### Caractéristiques formelles

Les réalisations de l'art urbain sont de trois catégories :

- Les ensembles créés *ex nihilo*, en liaison avec des résidences princières ou représentant un pouvoir national naissant : Versailles et Richelieu en France, Saint Petersburg en Russie, Washington au États-Unis, Aranjuez en Espagne, Karlsruhe et Mannheim en Allemagne.
- Les ensembles urbains jouxtant des villes plus anciennes : Nancy en France, Bath en Angleterre, Berlin en Allemagne.
- Les remodelages qui ont touché les tissus de villes anciennes : Rome sous les papes Sixte Quint et Alexandre VII ; Paris sous Henri IV (Places des Vosges et Dauphine) et, ensuite, sous Louis XIV et Louis XV. Par extension, on peut inclure, dans cette catégorie, avec précaution, les travaux de restructuration

urbaine ou les interventions ponctuelles du 19<sup>e</sup> siècle (les travaux de Haussmann à Paris et les "haussmannismes" qu'ils ont engendrés dans les villes de France, d'Europe et du monde et pour prendre un cas proche de nous, l'ex-Boulevard de l'Impératrice (Front de mer) réalisé à Alger, au cours des années 1860). Ces réalisations du 19<sup>e</sup> siècle, bien que répondant à de nouvelles nécessités fonctionnelles, accordent, toujours, une grande place à l'embellissement et à l'esthétique urbains, ce qui les rattache à la grande famille de l'art urbain.

Les trois catégories des réalisations de l'art urbain : *ex nihilo*, rattachées à une préexistence ou ponctuelles à l'intérieur d'un tissu, étaient des compositions de pouvoirs à la fois politiques et artistiques ; elles s'opposent fortement à la ville ordinaire, par leur forme et leur échelle hors du commun, écrasant l'espace ordinaire. A partir de ce moment, la ville européenne devient un ensemble urbain différencié, ponctué par des espaces d'exception.

Le caractère exceptionnel des ensembles de l'art urbain les situait, à la fois, hors du temps et hors de l'espace. Hors du temps, car ils faisaient appel à des règles de composition dites classiques, étrangères à la ville ordinaire et à la tradition des sociétés locales et puisées dans l'héritage de l'antiquité, redécouvert depuis la Renaissance. Hors de l'espace, car ces ensembles urbains s'affranchissaient des contraintes du lieu ; les créations *ex nihilo* sont établies de la sorte, et sont, de surcroît, reproductibles ; Versailles a ainsi servi de modèle pour nombre de résidences princières européennes, plus près de nous, la reproduction de Saint Pierre de Rome, par un président africain, témoigne du fait que les réalisations de l'art urbain peuvent parfaitement se passer des contraintes du temps et de l'espace.

Contrairement aux ensembles traditionnels, produits de terroirs, et donc non reproductibles, les grandes compositions autoritaires, par la force et la rigidité de leurs formes constituent de véritables modèles prédestinés à l'imitation. La force et la rigidité des formes sont fondées sur la composition urbaine qui se règle par rapport à un point particulier, appelé communément "monument" ; tout est réglé par rapport aux axes du monument qui exporte, ainsi, ses règles au reste de la ville. A partir d'une place, on peut maîtriser la ville, et au-delà, tout le territoire ; cette "capacité de subordination" des compositions classiques apparaît le mieux dans le cas de Versailles où la composition urbaine est réglée par rapport au centre du château et on ne peut modifier ou extraire une partie du tout.

Les ensembles de l'art urbain répondent à un ordre, à une règle, à une référence : dans leurs variantes classiques, de la base à l'entablement, les ordres déterminent les hauteurs et les horizontales qui vont traverser la ville, rythmer sa perception et constituer la référence par rapport à laquelle, on différencie



l'espace exceptionnel de l'espace ordinaire et banal (maisons de hauteurs inégales, de travers...) ; à titre d'exemple, la parfaite colonnade réalisée par Bernini pour délimiter la place Saint Pierre de Rome, a aussi comme rôle, de cacher la confusion des quartiers et des bâtisses environnantes et de créer un espace parfaitement différencié et adapté à la symbolique du lieu. Verticalement, les ordres déterminent également, des espacements, des rythmes, des percements, des rapports entre les hauteurs et les largeurs, des reliefs (jeux d'ombres et de lumières). L'unité et la régularité de l'ensemble sont ainsi réglées par les ordres et renforcées par les grands principes géométriques de la composition classique : grands axes, symétries générales et secondaires, équilibre des masses, lignes droites, angles droits, rythmes, répétitions, alternances.

Tout est fait pour que les ensembles de l'art urbain soient des objets de spectacle, comme n'importe quelle autre œuvre d'art. L'usage immédiat et banal de l'espace de la ville traditionnelle laisse ici la place à un espace destiné à être "vu", d'où l'importance des qualités visuelles et esthétiques dans lesquelles la maîtrise de la perspective et la composition de la façade, comme lieu d'exposition, jouent un grand rôle. Il va de soi que dans une telle conception de la ville, l'espace de spectacle, par excellence, pour la société, c'est-à-dire l'"espace public" - et non pas simplement extérieur - est l'élément central de la composition et les objets architecturaux sont là pour le mettre en valeur : les Champs Élysées à Paris, les jardins du château de Versailles, les places Saint Pierre et du Capitole à Rome, sont là pour en témoigner.

De nos jours, les espaces classiques frappent les esprits par le sentiment d'unité qui s'en dégage et qui fait que le tout et les parties sont intrinsèquement liés. Toutefois, dans ce cas, l'unité organique des espaces traditionnels fait place à une unité reposant sur les tracés réguliers et la force de la géométrie.



Paris, place des Vosges



Le Taj Mahal d'Agra

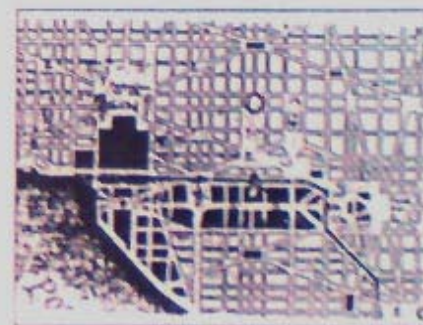
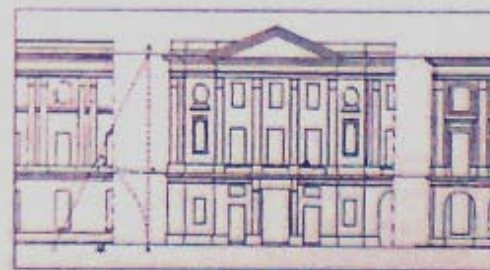


Schéma du plan de l'Enfant, Washington, 1791



Ordonnances d'après Gromort



### Logiques de production de l'espace urbain classique

De telles réalisations ne peuvent être envisagées en l'absence d'un pouvoir fort et unitaire, qu'il soit monarchique ou impérial, comme en France, ou religieux, comme au Vatican. En effet, le pouvoir fort, absolu et centralisé, peut mettre en place les procédures exceptionnelles pour la réalisation d'espaces exceptionnels. Au nom de la volonté supérieure et des décrets, les obstacles du financement, de l'expropriation et du parcellaire deviennent insignifiants, et c'est là une condition garantissant l'unité de la composition qui ne peut accepter les aléas des conjonctures et la diversité des intérêts privés.

Par ailleurs, le caractère exceptionnel des ensembles de l'art urbain implique une séparation, inexistante dans la société traditionnelle, entre un travail intellectuel minoritaire et élitiste et un travail manuel artisanal. Le travail intellectuel est assuré par la nouvelle figure de l'"artiste" (architecte, peintre, sculpteur, ingénieur, jardinier...). Les artistes forment une petite élite très spécialisée travaillant pour un pouvoir unique, d'où la force que dégagent les œuvres de cette époque. Contrairement aux œuvres "anonymes" des artisans du Moyen-Âge, les réalisations de l'art urbain, tels des tableaux de peinture, sont signés par leurs auteurs : la place Stanislas à Nancy par Héré, l'extension de Bath par John Wood, Richelieu par Lemercier, le château de Versailles par Le Vau et Mansard, les jardins de Versailles par Le Nôtre, le Haut Belvédère de Vienne par Von Hildebrandt, Washington par L'Enfant, la Piazza Navona et la colonnade de Saint Pierre par Bernini, le dôme de la cathédrale Saint Pierre et la place du Quirinal par Michel-Ange...

L'importance de cette élite artistique est la meilleure illustration de la séparation entre l'art et la société. Les toutes puissantes corporations d'artisans des cités traditionnelles, sont désormais progressivement déclassées par les grands maîtres d'œuvre : l'artisan exécute - sans faire appel à ses capacités créatrices - les plans, les directives et les modèles des grands maîtres d'œuvre qui dressent ainsi ce qu'on appelle, communément aujourd'hui, un "projet". Cette rupture entre la sphère des maîtres d'œuvre et celle des exécutants, entre le domaine du "savoir" et du "faire", exprime la perte de l'homogénéité sociale et culturelle telle que connue au sein de la société traditionnelle. Ainsi, se forme une culture classique, aristocratique, nettement élitiste, et il y a, d'une part, les formes ordinaires issues des héritages locaux et de la tradition et, d'autre part, la création artistique qui parle le langage du pouvoir dont les modèles se trouvent dans l'antiquité grecque et romaine.

Le rôle de l'espace, dans la ville et dans la vie de la société, change aussi, complètement, par rapport à l'espace traditionnel. L'usage essentiel des

espaces de l'art urbain est l'apparat. La société aristocratique, qui les produit, cherche à se montrer, à s'exposer, à apparaître ; les défilés et les fêtes, qui se déroulent à des périodes déterminées, montrent le faste et la force, à travers des espaces adéquats. A titre d'exemple, le discours annuel du Pape s'inscrit parfaitement dans l'échelle et la vocation de l'ensemble urbain de Saint Pierre. Faut-il rappeler que le caractère spectaculaire de l'espace de l'art urbain, qui atteint son apogée à l'âge baroque, a un lien évident avec le grand développement des arts de la présentation et du spectacle ? L'opéra, art du spectacle par excellence, est un art baroque.

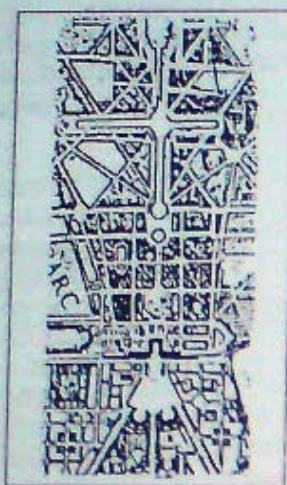
L'intervention urbaine autoritaire peut toujours trouver, dans les sociétés modernes, des applications locales. Au 20<sup>e</sup> siècle, Hitler et son architecte Speer ont projeté de réaliser des espaces à l'image de la force du pouvoir nazi ; Mussolini en fit de même en Italie ; et Staline en Union Soviétique. Plus près de nous, Ceaucescu entama un remodelage radical du tissu urbain de Bucarest. En Côte d'Ivoire, le Président reproduisit Saint Pierre de Rome, au cœur de la forêt africaine. Les régimes démocratiques peuvent eux-aussi avoir recours à des réalisations de prestige (exemple des réalisations mitterrandiennes à Paris), toutefois avec une plus grande retenue et sans la force de l'art urbain authentique, étant donné les contraintes objectives imposées par la société démocratique et l'économie libérale.

En réalité, aujourd'hui, sauf exception, les interventions autoritaires ne peuvent atteindre l'unité et la cohérence d'antan. Pour les Etats autoritaires du 20<sup>e</sup> siècle, les réalisations n'ont rien de commun avec la finesse de celles de la société aristocratique d'autrefois, et ne représentent que la force nue et brute du pouvoir. Pour les Etats démocratiques, les contradictions de la société actuelle sont une entrave importante à de telles réalisations : problèmes fonciers, conflits d'intérêts divers, procédures du concours pour désigner des architectes aux tendances multiples et, donc, l'impossibilité d'atteindre une unité des formes.

Ceci dit, des architectes (Ricardo Boffil, les frères Krier...) prônent ou pratiquent, volontairement, le retour aux régularités des compositions classiques jugées plus aptes à produire un espace urbain agréable à l'œil. A notre sens, cette voie, qui se rattache au mouvement post-moderne en architecture et en urbanisme, ne produit que des coquilles vides et une cohérence imaginaire qui existe dans les dessins et les images et présente une valeur médiatique certaine, mais qui est déconnectée de la réalité économique, sociale et politique du monde actuel, autrement plus complexe que la société préindustrielle qui a engendré l'art urbain.



Malgré tout, les merveilles de l'art urbain, objets d'une préservation patrimoniale quasi religieuse et d'une industrie touristique mondiale, forment des espaces réussis et agréables à vivre et surtout porteurs d'enseignements par la rigueur de leur composition et leur unité remarquable.



Nancy, France, (1758),  
ville ancienne et ville  
nouvelle



Plan de Nancy en 1758



Washington (U.S.), schéma du plan de L'enfant (1791)

## La ville de l'âge industriel

Villes et sociétés en Angleterre, en Europe et ensuite dans le reste du monde, allaient connaître, au cours du 19<sup>e</sup> siècle essentiellement, l'impact fulgurant de la révolution industrielle et ses effets positifs et négatifs, notamment par la transformation du rapport au temps, grâce, en partie, aux transports rapides assurés par le chemin de fer triomphant.

La ville concentre, à cette époque, les signes de modernité, mais aussi, hélas, les retombées négatives des grandes mutations, tant économiques que techniques, de la société.

Sur les plans politique et intellectuel, la ville est le lieu d'un riche foisonnement d'idées, mais aussi de conflits sociaux naissants. Sur la plan morphologique, les villes, petites et grandes, subissent des bouleversements notables, dus, notamment, au rôle des réseaux de transport et aux nécessités de la circulation.

L'urbanisation à l'âge industriel, prend une dimension quantitative et qualitative qu'elle n'a jamais connue au cours des millénaires de son histoire, et les villes d'aujourd'hui portent, pour la plupart, les marques, encore visibles, de l'âge industriel.

La révolution industrielle provoque une poussée brutale de l'urbanisation, dans toutes les parties du monde qui adhèrent successivement au nouveau mode de production. En Europe, les villes de plus de 100 000 habitants qui rassemblaient 2 % de la population, au début du 19<sup>e</sup> siècle, en rassemblaient 15 % en 1910. Londres voit sa population doubler en trente ans et compte 4 millions d'habitants, en 1880. Le taux d'urbanisation estimé, qui avoisinait, vers 1500, environ 9 %, ne change guère sensiblement entre 1700 (environ 11 %) et 1800 (environ 11 %) ; il atteint environ 30 %, en 1850, et 50 %, en 1910, avec un pic de 75 % en Angleterre. Dans ce même pays, la proportion de villes de plus de 10 000 habitants passe de 24 %, en 1801, à 70,1 %, en 1911 ; et le nombre de villes de plus de 100 000 habitants passe de une à 36 villes, entre ces deux dates.

### Mutations générales dues à la révolution industrielle

La révolution industrielle fut, essentiellement, une grande révolution technique. La machine à vapeur permet, pour la première fois dans l'histoire, de développer une force motrice autonome et importante, autorisant une production manufacturière massive, concentrée dans des usines et concentrant une main d'œuvre ouvrière importante qui afflue vers les villes, car, déjà, les



avancées dans le domaine de l'agriculture mettent fin à la pratique de la jachère et libèrent un trop-plein de main d'œuvre qui se dirige vers les villes. Ainsi, le rapport ville-campagne se modifie considérablement, malgré la surmortalité urbaine, notamment infantile, aux débuts de la révolution industrielle.

Le rapport au travail dans la ville industrielle est totalement différent de celui qu'on trouvait dans les villes traditionnelles ou celles de l'art urbain. Le passage de l'atelier artisanal à la manufacture concentrant, en un même lieu, un nombre considérable d'ouvriers, fit de l'artisan, qui connaissait le processus complet de son ancien métier, un ouvrier intégré dans la grande industrie et ne connaissant que la tâche particulière qui lui est assignée. Cette mutation a sonné le glas des traditions et des anciennes structures communautaires : mouvement qui fut engagé précocement par la révolution française lorsqu'elle décida d'abolir les corporations de métiers.

Le nouveau monde ne pouvait, en effet, s'accommoder de l'ordre social immobile, maintenu par le pouvoir absolu et l'aristocratie, et qu'incarnait la ville classique, baroque et néoclassique de l'art urbain. Le pouvoir réel change de camp, il devient celui d'une bourgeoisie urbaine très active qui accumule le capital commercial et industriel entre ses mains. Rapidement, ce processus d'accumulation rend caducs les anciens modes d'organisation de la ville (traditionnel et art urbain) : l'espace n'est plus un objet de composition, il est plutôt un objet de lotissement et d'occupation, car il faut construire les fabriques et les ouvrages liés à la production industrielle et minière, étendre les villes et créer des cités ouvrières nécessaires pour loger les nouvelles masses de population urbaine dans des conditions d'hygiène physique et morale acceptables et ne risquant pas de menacer le *statu quo social*.

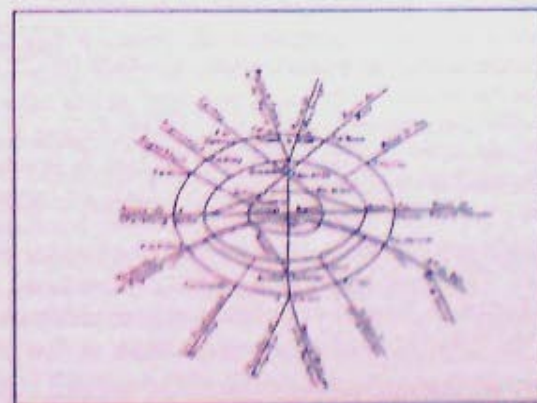
Ce changement de l'ordre des priorités apparaît, clairement, dans le changement de la nature des acteurs liés à la production du cadre bâti :

- Ceux qui construisent ne sont plus seulement des architectes et des artistes. Des ingénieurs, des techniciens divers et spécialisés, mais aussi des entrepreneurs de la construction, sont de la partie.
- La commande ne se limite plus aux détenteurs du pouvoir absolu et aux propriétaires ordinaires. Des entreprises, des banques, des lotisseurs, des spéculateurs et l'Etat, construisent pour des besoins divers.
- Les usagers du cadre bâti constituent désormais des masses d'ouvriers anonymes et leurs familles, aux besoins et aux désirs indéfinis et indéfinissables. Ils se voient imposer les vues des professionnels et spécialistes qui détiennent, à eux-seuls, le Savoir. Déjà, à travers la cité ouvrière, apparaît la notion du plan-type qui répond à une situation où il est impossible de répondre individuellement à un problème quantitativement important.

• Les matériaux de construction ne sont plus les mêmes. Ils sont produits en grande quantité, en série, selon un mode industriel. La brique et le parpaing standardisés, le ciment, le béton, la charpente métallique, le verre, etc. remplacent les matériaux traditionnels coûteux et inadaptés. Les nouveaux matériaux ont un effet certain sur l'uniformisation de l'espace et de l'architecture et l'effacement des particularismes régionaux.

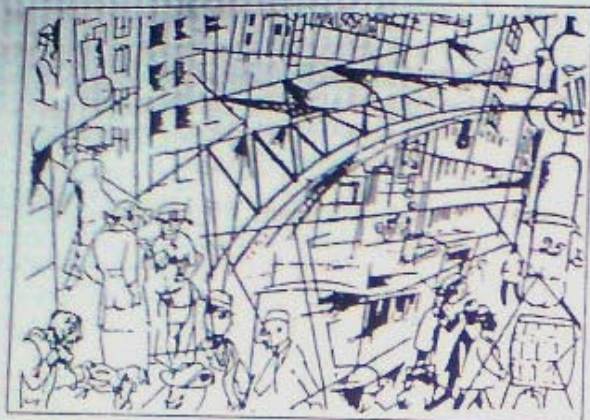
Enfin, sur le plan social et culturel, les individus de la nouvelle société industrielle n'ont plus la cohérence globale qui unissait les membres des communautés traditionnelles, ou encore les fortes références culturelles de l'âge classique. Il existe, désormais, une opposition des intérêts et des classes sociales qui s'engagent dans une lutte économique stricte. L'utilitarisme et la satisfaction minimale de besoins sociaux massifs s'imposent. Dans cet ordre d'idées, les belles créations artistiques, à l'image des œuvres de l'art urbain, sont exceptionnelles. L'éclectisme dominant illustre, parfaitement, l'absence d'un message unique à transmettre, tandis que l'Académisme en s'opposant aux mouvements artistiques non classiques, du 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, entretient la séparation entre l'art et la réalité sociale.

Beaucoup plus que les architectes, les ingénieurs, détenteurs de la technicité, ont conscience de la nouvelle ère. Les grands ouvrages d'art ponctuant le territoire tels que les ponts, les gares... et les œuvres exceptionnelles que sont la Tour Eiffel et le *Crystal Palace*, transmettent le message de la puissance de la technique, et les peintres impressionnistes ne s'y sont pas trompés, en peignant merveilleusement l'ambiance que dégagent ces ouvrages traduisant l'esprit d'une époque nouvelle, chose que ne saurait faire l'architecture conventionnelle enchaînée par l'académisme.



Réseau de grande circulation de Paris  
(d'après Hénard)





La grande ville selon un tableau de Grosz (1918)

### *Bouleversements spatiaux dus à la révolution industrielle*

Les nouvelles conditions font de la ville de l'âge industriel un carrefour englobant et relié à des voies de communication, des lieux d'extraction, des lieux de production et des marchés. Les villes qui se développent sont celles situées le long des voies ferrées, que ce soit l'axe Paris-Lyon-Marseille, en France, ou les villes du *Middle West* américain, ou les grands ports de commerce : Alger, par exemple, connaît son véritable essor grâce à une activité portuaire croissante, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, dans le cadre des échanges entre la colonie agricole et la Métropole.

La ville carrefour implique de profondes mutations du tissu urbain. De prime abord, usines, gares, lieux de transit des marchandises, nouveaux équipements de la vie collective, logements de masse, marquent, de leur empreinte et de leurs emprises, la ville historique et de l'art urbain. L'autre facteur important, dans la ville du 19<sup>e</sup> siècle, est la place qu'y occupe le système de la voirie et la circulation ; pour faciliter la circulation, d'énormes efforts de restructuration et de modernisation s'imposent ; partout, la démarche initiée par Haussmann est suivie. Autre élément, souvent oublié, est la fin de la ville fortifiée ; les remparts qui n'ont plus lieu d'être sont abattus pour permettre la soudure entre les vieux centres et les faubourgs, sous forme de boulevards périphériques et de *rings*. La ville devient une entité ouverte à accroissement rapide et illimité.

La ville de l'âge industriel présente, par ailleurs, une structure dichotomique. Elle se compose de deux types de quartiers, différents socialement et morphologiquement. D'une part, les quartiers dits bourgeois, au centre ; et d'autre part, les

quartiers dits ouvriers, situés en particulier dans les périphéries où logements ouvriers côtoient usines et entrepôts. Les transformations urbaines du 19<sup>e</sup> siècle, dont l'objectif premier est la restructuration de la voirie et l'introduction de conditions d'hygiène, renforcent la structure dichotomique de la ville. Haussmann qui crée à Paris, avec l'appui des investisseurs et des entrepreneurs, 100 km de voies modernes, détruit 25 000 maisons et en construit 70 000, évacuant ainsi les artisans et les petits métiers du centre, pour faire place aux fonctionnaires, aux bourgeois et aux rentiers. Le reste de la population habite la "ceinture" de misère dont les conditions d'hygiène et le cadre urbain seront améliorés progressivement par la réalisation de cités pavillonnaires, d'Habitations à bon marché (H.B.M.) et d'Habitations à loyer modéré (H.L.M.).

A cette dichotomie s'ajoute une désorganisation fonctionnelle et formelle générale, en comparaison à l'ordre imposé par l'art urbain. L'organisation de l'espace aux débuts de la révolution industrielle, fondée sur la libre entreprise et la propriété privée du sol urbain, conduit à un morcellement foncier et à des parcelles construites dans le désordre. Les formes sont diverses, aussi bien en plan qu'en élévation, aussi bien par les matériaux et les styles que par les couleurs. Progressivement une réglementation urbaine sera mise en place pour régir les ensembles bâtis. Dans cette ville faite de discontinuités et de ruptures, les beaux objets urbains éclectiques sont isolés (gares, bâtiments publics...), le reste n'est qu'une alternance d'usines, d'immeubles collectifs, de pavillons de banlieue, voire de bidonvilles. Cette ville engendre aussi, sur le plan fonctionnel, des problèmes de circulation - malgré les efforts de restructuration et de modernisation -, de pollution, d'éloignement, imposant à la collectivité, toute entière, des efforts importants et continus en matière d'infrastructures.

Dans un autre registre, la question foncière devient le véritable nœud de l'urbanisation à l'âge industriel. L'économie libérale, la spéculation foncière et les besoins croissants en terrains bien situés valorisent le sol urbain qui, en tant que condition d'implantation première, n'a pas la même valeur dans les différents quartiers de la ville. Les terrains les mieux situés, les mieux exposés, les mieux desservis par les réseaux, de transport notamment, les mieux viabilisés et les mieux équipés ont une "rente" de situation et d'équipement qui les différencie des terrains les plus lointains, situés dans des zones polluées ou sur de mauvais sous-sols.

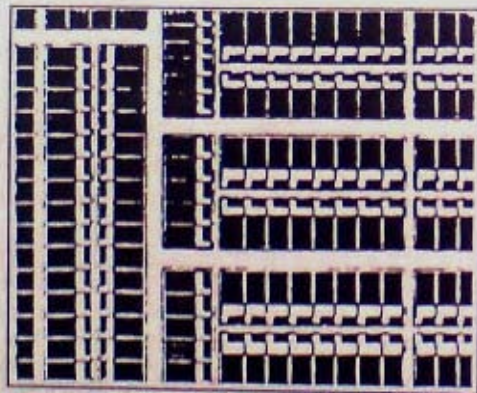
Dans ce cadre, la spéculation foncière tire profit de l'instabilité de la valeur du sol. En anticipant les changements, elle se place, ainsi, en situation de concurrence avec les pouvoirs publics, en charge de l'intérêt général.



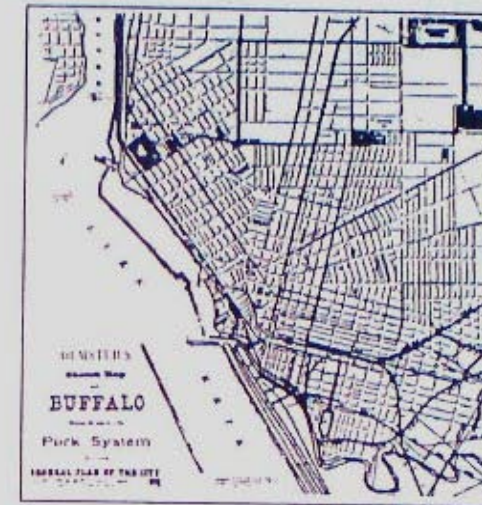
L'importance croissante de la valeur du sol urbain apparaît le mieux dans l'évolution de l'occupation de l'espace de la ville à l'âge industriel. En premier lieu, on assiste à l'occupation des centres anciens dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité ; l'inadéquation entre la valeur du terrain au centre et son occupation, conduit ensuite à la construction de banlieues de première couronne sous la forme de quasi bidonvilles ; ensuite, c'est le tour des cités pavillonnaires lointaines et reliées aux réseaux de transport ; enfin, ce sera les grands ensembles, partie importante du paysage urbain contemporain permettant une forte densité d'occupation, même en périphérie.



Le tracé de l'avenue de l'Opéra et l'ancien tissu Haussmann



Quartier périphérique anglais



Plan de Buffalo (USA), 1876

### *La ville industrielle aujourd'hui*

À l'aube de l'ère des médias, la plupart de nos villes sont le produit direct de la révolution industrielle, au sens large du terme. Elles n'échappent pas aux éléments du bref descriptif fait ci-dessus.

Dans le Tiers-Monde, nul ne peut ignorer les centres villes très denses, désordonnés et entourés par un océan de bidonvilles et de cités marginales où s'entasse une population misérable, au milieu d'une jungle de spéculation foncière.

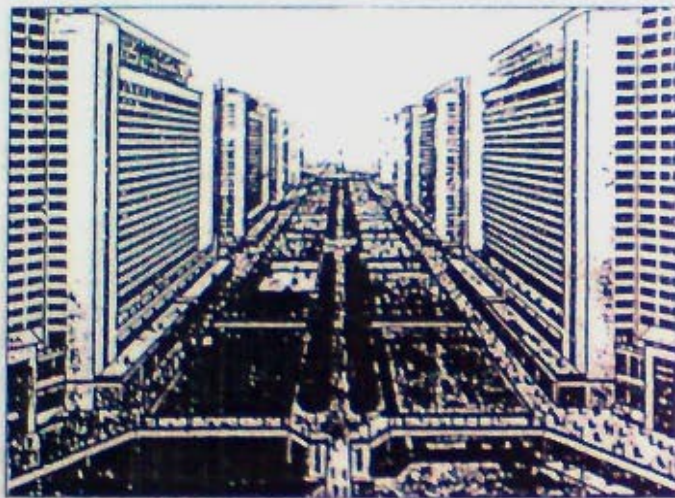
Dans les pays développés, on retrouve, toujours, des îlots insalubres, des ghettos, des banlieues sacrifiées, bien que dans ce cas, l'application de réglementations et les interventions de restructuration et de rénovation de l'espace urbain résorbent ou atténuent les dysfonctionnements.

En contribuant à créer des dysfonctionnements dans les villes, l'industrialisation induit, par réaction, des mécanismes d'autorégulation, dont le but est de rendre l'espace urbain cohérent et viable ; c'est ce qu'on appelle la réglementation urbaine. Dès les débuts de la révolution industrielle, les cités ouvrières sont des espaces rigoureusement réglementés et normalisés, comme le seront beaucoup, plus tard, les grands ensembles. Les effets urbains de l'industrialisation ne se sont toutefois pas limités à engendrer normes et réglementation, ils ont fait apparaître un réel besoin d'une méthode permettant de remodeler l'es-



pace urbain selon des principes radicalement nouveaux, répondant aux nouveaux besoins, c'est la tâche qui a été dévolue à l'urbanisme tel que le définit *Cerda*, et qui est donc un produit direct de la ville de l'âge industriel ; laquelle, en posant des problèmes quantitatifs et fonctionnels inédits, a fait passer au second plan l'esthétique et la forme urbaines, éléments centraux dans l'art urbain.

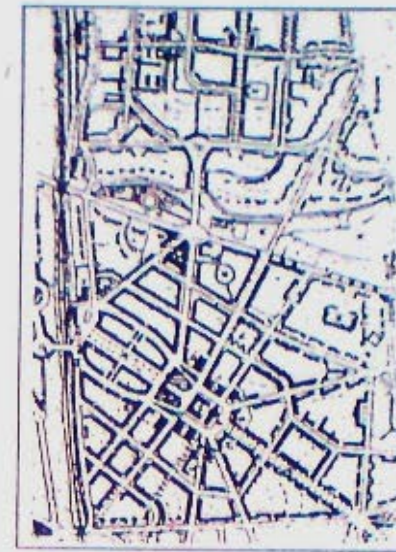
L'urbanisme naissant allait, progressivement, mais sûrement, faire une place quasi exclusive aux catégories abstraites du travail intellectuel sur la ville : programmation, réglementation, zonage et localisation des activités, normalisation, seront à l'honneur.



Ville pour 3 millions d'habitants, Le Corbusier (1922)



Siemensstadt, Berlin,  
Gropius (1929)



Plan de Letchworth (Parker et Unwin)

## La ville réglementée

La pratique de l'urbanisme contemporain est, donc, fortement imprégnée par la réglementation. Les instruments d'urbanisme (plans et règlements) figent les choix d'avenir à travers la réglementation de l'affectation des différentes activités dans la ville, de l'occupation du sol et sa densité, de la forme urbaine et des servitudes légales ou particulières, et ce à travers les différents secteurs et zones réglementaires. L'expression urbanisme réglementaire est la plus juste, aujourd'hui, pour désigner la pratique de l'urbanisme à travers des plans et des outils de contrôle mis en place par la collectivité.

Ceci dit, le règlement urbain n'est pas une invention de l'époque moderne. De tout temps, la ville a connu des formes de réglementation particulières qui n'ont toutefois pas eu l'ampleur de la réglementation urbaine contemporaine.

### *Le règlement à travers l'histoire*

Au cours de l'histoire, le règlement urbain se manifeste diversement, selon les époques et la nature de l'établissement humain.



Les villes coloniales, depuis les établissements grecs sur les bords de la Méditerranée jusqu'aux villes du nouveau monde, sont le produit, presque exclusif, d'une réglementation rigoureuse de l'occupation des sols et de sa parcellisation. La forme de la ville, les rues, les îlots et les parcelles y sont géométriques et identiques et sont la transcription fidèle, sur le terrain, d'un plan préalable. La ville grecque de Milet, conçue par *Hippodamos*, au 5<sup>e</sup> siècle avant J.-C., présente - indépendamment des aléas du site - des îlots réguliers, d'environ 30 x 52 m, et obéit à une sorte de zonage. Des villes coloniales romaines, comme Timgad, offrent une organisation aussi fortement réglementée.

Plus tard, vers le 13<sup>e</sup> siècle, les bastides, sorte d'enclos défensifs au sud-ouest de la France, sont des espaces entièrement réglementés.

Dans la ville traditionnelle, la réglementation n'est pas absente. A titre d'exemple, les instances municipales des cités italiennes du Moyen-Age fixaient des règlements permettant de former, de manière homogène, des places, des alignements, des façades, des encorbellements... comme l'illustre le cas exemplaire de la *Piazza del Campo* à Sienne où, dès le 13<sup>e</sup> siècle, les autorités municipales fixèrent les lignes d'un véritable plan directeur de la place, qui a permis de lui donner, au cours des siècles, une forme cohérente.

La ville musulmane, elle aussi, n'est pas étrangère aux dispositifs réglementaires. Le système de la *Hisba* était un cadre où s'exerçait un véritable travail de gestion et de police urbaines, fixant droits et obligations des propriétaires, dans le respect du droit musulman de voisinage. De nombreux traités de droit furent produits à cet effet. Plus tardivement, à partir du 16<sup>e</sup> siècle, la réglementation urbaine ottomane, élaborée par des *Cadis*, tente de fixer, notamment pour Istanbul, les caractéristiques des constructions et leur hauteur, les encorbellements, les auvents, les constructions annexes, les boutiques, l'empiètement sur la voie publique, les normes des matériaux, le pavage des voies publiques, le nettoyage des rues et des trottoirs, les lotissements, les constructions autour des mosquées et des murailles, la vente des terrains aux non musulmans, l'adduction et l'évacuation des eaux, l'ordre et la sécurité dans les quartiers...

Dans une autre catégorie, il va de soi que la ville de l'art urbain, qui obéit à des règles de composition strictes, est le produit d'une certaine forme de réglementation et d'ordonnancement.

De leur côté, les utopies urbaines européennes, du 15<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècles, ont toujours vu dans l'espace normalisé, standardisé et fortement réglementé, la garantie d'une société égalitaire, saine, contrôlée et maîtrisée. Le rêve utopique de *More*, de *Bentham*, de *Fourier*, de *Owen*, de *Cabet* deviendra, beau-

coup plus tard, et paradoxalement, la morne réalité des grandes cités pavillonnaires, des grands ensembles et des lotissements de notre époque.

Dans tous ces cas historiques, la pensée et l'application du règlement est fragmentaire, localisée et spécifique. Ce n'est qu'à partir de la fin du 18<sup>e</sup> siècle, et ensuite sous l'effet de la révolution industrielle, que le contrôle de la ville par le biais du règlement urbain devient une préoccupation de premier plan.

Les premières réglementations urbaines, des temps modernes, se préoccupent, particulièrement, de la forme en recherchant un ordre, ou du moins son apparence. La rue de Rivoli à Paris (1805) - dont la rue de *Bab Azzoun* à Alger est un avatar - est réalisée en imposant un ordonnancement, de l'extérieur, aux propriétaires qui pouvaient construire en respectant un cahier des charges de façade, laquelle doit cacher le désordre interne de la ville. A Bath, le *King's Circus de Wood* est une ordonnance urbaine parfaite, atteinte grâce aux trois voies qui partagent l'alignement circulaire en trois segments égaux. Plus tard, à Paris, Haussmann et ses collaborateurs définissent, à grande échelle, les façades, les alignements, les hauteurs, la forme et la pente des toits, la position des balcons... des nouvelles péréies urbaines. L'urbanisme d'alignement, du 19<sup>e</sup> siècle, a toujours fonctionné sur ces bases, il évite le désordre de la ville et guide fortement l'architecte pour le choix des formes architecturales et urbaines.

En appliquant des règles géométriques strictes dans une ville morcelée, irrégulière et aux constructions différenciées, les opérations de restructuration, de rénovation et d'extension du 19<sup>e</sup> siècle, ont produit des plans de lotissements partageant le sol urbain en parcelles régulières et plus ou moins égales, dotées de règles d'occupation : surface construite au sol, hauteur, alignement, recul..., pouvant garantir une gestion rationnelle du sol et une homogénéité minimale de l'image de la ville.

Dans un autre registre, les conditions d'hygiène difficiles dans les villes industrielles conduisent à la mise en place de réglementations sanitaires. En 1846, le Conseil municipal de Liverpool vote le "*Liverpool Sanitary Act*" et le "*Building Act*", et ce afin d'endiguer l'entassement de la population urbaine ouvrière. Ceux-ci fixent une largeur minimum de la rue, la hauteur de plafond des logements, interdisent la construction des logements dos à dos, augmentent la taille des maisons et des pièces, pour éviter la transmission des épidémies. A Paris, le premier Conseil de salubrité est créé en 1802.

Parallèlement à la recherche de l'hygiène physique, se développe la notion d'hygiène sociale ou morale. Un habitat sain pour tous devrait garantir la formation et l'éducation de la masse des citoyens. Les cités ouvrières ou patronales, reliées à l'usine, cultivent la vie de famille grâce à un dispositif de maisons individuelles avec un petit jardin, à la fois loisir et appoint de ressources



vivrières. L'espace fait de parcelles alignées sur un mode uniforme et marqué par quelques bâtiments centraux symboliques (église et école) garantit un minimum de vie en communauté à des masses déracinées qui ne risquent pas, ainsi, de bouleverser l'ordre social établi.

Au 20<sup>e</sup> siècle, ce même schéma prend une toute autre ampleur. Les problèmes quantitatifs imposent l'immeuble collectif sous forme de cités-jardins ou d'Habitations à bon marché (H.B.M.) et, par la suite, sous forme de grands ensembles coïncidant avec une forte croissance et alliant la réglementation et les procédés techniques industrialisés, afin de satisfaire les besoins, jugés essentiels, de la société. Cet épilogue est parfaitement illustré par le ton dogmatique de la Charte d'Athènes dont les principes fonctionnalistes sont exprimés dans un style à la fois totalitaire, paternaliste et réglementaire, résumant les besoins humains en quatre fonctions majeures (habitation, travail, délassement, circulation).

L'échelle et la nature des problèmes à résoudre a conduit, inéluctablement à la mainmise de la planification urbaine totale et son corollaire le plan d'urbanisme qui représentent l'apogée de la réglementation urbaine, car ils figent l'évolution de la ville par des directives ayant force de loi.

Ainsi, la réglementation urbaine qui ne concernait, à ses débuts, que la sphère des formes, devient aujourd'hui un phénomène général qui conditionne profondément la vie des sociétés urbaines.

### *Répercussions formelles et implications sociales du règlement urbain*

Le but de tout règlement est d'homogénéiser et d'uniformiser l'espace, et au-delà les comportements, en effaçant les particularismes locaux. L'espace uniforme ne laisse guère de place au détail et au pittoresque, au nom de l'ordonnement urbain et de l'endiguement du désordre et de l'anarchie.

Le règlement fonctionne selon une logique de répétition uniforme. Contrairement à la ville traditionnelle et à celle de l'art urbain, la ville du règlement est une série d'éléments répétitifs juxtaposés facilitant une croissance rapide et illimitée des villes, en rapport avec l'ampleur des mutations contemporaines.

Pour le décideur et le technicien confrontés à ces mutations, le règlement est la réponse toute trouvée car il permet de penser la ville de l'extérieur et de dépasser la complexité désarmante de la réalité urbaine. Les formes, mentalement préfabriquées sont détachées du lieu, des usages et, parfois même, du procès de production qui doit les mettre en œuvre. L'Algérie en a fait l'expérience à l'occasion de l'importation de la procédure des grands ensembles et de leurs méthodes.

La notion de plan-type illustre, de manière éclatante, la logique bureaucratique, normative et réglementaire. Un grand nombre de logements et d'équipements collectifs est construit selon de ~~variantes~~ <sup>variantes</sup> peu nombreuses. D'un bout à l'autre du territoire, la grille d'équipement impose des solutions techniques sans considération de site et de situation.

Le grand risque de la réglementation réside, en effet, dans une bureaucratisation du travail sur la ville. Cette illusion de rationalité simple et mécanique est certes séduisante à une époque complexe. L'Etat moderne y voit la voie la plus facile pour mettre de l'ordre dans l'espace et de planifier la ville, il rédige normes et règlements, établit des plans réglementaires, et crée, par conséquent, des services et des organismes chargés d'une tâche qui s'avère vite complexe et lente, de telle sorte que souvent les plans d'urbanisme sont caducs le jour de leur approbation, en décalage avec la réalité. Le dispositif réglementaire peut gêner aussi l'architecte dans son œuvre créative ; avant de commencer sa conception du projet, il se trouve ainsi devant des contraintes, positives ou négatives, élaborées par d'autres.

Le règlement d'urbanisme et de la construction établit, de fait, une distance entre la réalité et le projet, car l'espace pensé est appelé à s'édifier dans un temps qui n'est pas connu par ceux qui établissent le règlement et qui agissent, sur la réalité, par le biais d'outils intermédiaires qui sont :

- les plans qui couvrent le territoire à différentes échelles et édictent des incitations, des obligations, des interdictions et des dérogations quant à l'occupation du sol et ses formes, figeant ainsi une dynamique urbaine à une multitude de facteurs difficiles à maîtriser et à prévoir ;
- les règlements et les normes qui se présentent sous forme de textes particuliers (règlements d'urbanisme locaux) ou généraux (codes de l'urbanisme et de la construction).

Ceci dit, le règlement est une nécessité pour la société moderne. Sans règlement, la ville moderne ne peut assurer les conditions de son fonctionnement ; elle a besoin de dessertes, de réseaux, de transports, et surtout de règles limitant les désordres que peut créer une concurrence généralisée et incontrôlée entre les différents acteurs de la ville. Le règlement assure, bien que partiellement, le logement et les équipements collectifs pour la masse des habitants de la ville, dans des conditions acceptables ; il limite les désagréments de la promiscuité, des taudis, de la spéculation foncière, engendrés par l'ampleur de l'urbanisation moderne et contemporaine. Loin d'être négatifs, les règlements d'hygiène et de sécurité, par exemple, sont une garantie de sauvegarde de l'intérêt général à long terme face aux intérêts particuliers à court terme. Le règlement permet à la collectivité, au nom de l'intérêt général, d'organiser, de contrôler et de limiter les droits des intérêts privés divergents et



concurrents. Il rend, par conséquent, possible l'initiative privée en urbanisme, en lui donnant un cadre et des règles.

Les problèmes quantitatifs et la perte de la cohésion sociale, voire culturelle, entre individus venant d'horizons divers pour constituer la masse des citoyens, rendaient inéluctable, la détermination *a priori* des affections et occupations des sols, et de la distribution des espaces et leurs usages, d'où la mise en série d'individus et de familles, sans considération des différences. Face à une intervention des habitants devenue nulle et impossible, en dépit des discours démagogiques sur la participation, le règlement et la norme tentent d'introduire une cohérence et un ordre rationnels.

Malgré ces arguments qui plaident pour l'urbanisme réglementaire dominant aujourd'hui, celui-ci subit des critiques et des mises en cause, justifiées à plus d'un titre. Partout dans le monde, on se rend compte des limites de la planification totale et de ses effets négatifs sur le plan morphologique, social et politique. Une revendication se fait jour pour le retour à des échelles mineures de l'aménagement qui permettent une meilleure maîtrise de l'espace et une ré-appropriation d'identités collectives, locales et régionales, et ce à contrecourant de la perte d'identité qui a marqué les deux derniers siècles.

Chez les architectes, la réaction aux effets négatifs de l'urbanisme réglementaire et bureaucratique s'est exprimée et s'exprime encore à travers le retour de la dimension morphologique dans les études sur la ville et dans la pratique de la composition urbaine qui permettent, toutes deux, à l'architecte de renouer avec son "art" et de l'envisager de manière beaucoup plus concrète que ne le permettent les catégories abstraites du règlement et de la planification urbaine bureaucratique.

## CONCLUSION

L'histoire des villes nous enseigne que chaque société produit les dispositifs spatiaux qui correspondent à son organisation sociale, à sa division du travail et à ses conceptions du monde. Elle nous invite à l'humilité et au bon sens, car aucun modèle universel, a-temporel, idéal ne peut exister. Les solutions sont multiples et toutes sont perfectibles.

Les villes d'hier et d'aujourd'hui ne peuvent être les villes de demain, mais il est plus que légitime de les préserver, voire de s'en inspirer pour de nouvelles conceptions de l'espace urbain.

En fait, l'histoire de la ville n'est pas seulement une histoire de ruptures c'est aussi une histoire de continuité. Toutes les villes, quelle que soit leur époque, sont si différentes les unes des autres mais aussi si semblables. C'est là la leçon à tirer de l'échec des utopies urbaines du 20<sup>e</sup> siècle qui ont voulu faire table rase du passé et de ses héritages et inventer des dispositifs spatiaux répondant essentiellement à des exigences techniques et mettant de côté les mémoires collectives des sociétés modernes.



## ENCADRE 2

Georges Duby, grand historien français, nous décrit les ruptures engendrées par la révolution industrielle, dans la préface à l'ouvrage collectif qu'il a dirigé et intitulé "Histoire de la France urbaine". Remarquez, entre autres, les passages consacrés à la gare comme facteur de mutation urbaine :

*"Il fallut la révolution industrielle pour briser des continuités qui, dans la profondeur des structures, s'étaient prolongées durant deux millénaires... Les bouleversements de la technologie, l'essor de l'industrie lourde, celui, principalement, d'un nouveau moyen de transport, le chemin de fer, ouvrit une ère nouvelle : le temps des gares. La gare ne fut-elle pas à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, par ses proportions orgueilleuses et par l'ensemble de signes qu'elle exposait, l'équivalent de ce qu'avait été, sept cents ans plutôt, la cathédrale gothique, l'expression architecturale majeure de la fierté urbaine et, par ses membrures métalliques, par la glorification qu'elle affirmait de la vapeur et de la vitesse, l'éclatante contradiction des vieilles cultures terriennes ? L'aménagement du réseau ferré provoqua le reclassement des villes, disqualifiant celles, si anciennes, si fortement enracinées que fut leur prestige, qui montrèrent de la réticence à s'y brancher.*

*Ce qui, toutefois, marqua nettement la cassure fut la naissance et surtout le brusque développement d'agglomérations de nature entièrement nouvelle. Par leur taille et leur vocation économique, elles méritaient parfaitement le nom de villes : elles étaient très largement peuplées et par des travailleurs dont la majorité ne pratiquait pas l'agriculture. Elles différaient pourtant de la cité, et de façon si profonde qu'elles en apparaissent comme la négation absolue. Leur population se rassembla, elle aussi, autour d'un "noyau pré-urbain". Mais ce germe ne fut pas, comme au XI<sup>e</sup> siècle, une cathédrale, une forteresse, l'une des assises du pouvoir politique. Ce fut un établissement industriel..."*

## CHAPITRE 3

## La ville et sa composition

*Un grand espace vide par le moyen duquel on puisse jouir de l'aspect sur quelque superbe édifice*

PALLADIO,  
définition de la place dans les quatre  
livres d'Architecture

## OBJECTIFS

- montrer la nécessité de la composition urbaine comme condition à la création d'un espace urbain signifiant ;
- mettre le doigt sur le manque de composition et de signification des espaces modernes ;
- identifier les lois de lisibilité et de composition des espaces urbains ;
- faire prendre conscience à l'étudiant que le travail sur la ville ne doit pas se limiter à l'analyse (décomposition) et doit s'étendre à la composition ;
- montrer la pérennité des lois de composition, à travers les époques historiques, malgré la diversité des formes urbaines produites.



## INTRODUCTION

L'évolution des villes à travers l'histoire montre une diversité dans les conditions de leur création (facteurs déterminants : organisation sociale, références culturelles, division du travail, intérêts économiques, situation politique, développement intellectuel et technique...) et une diversité de leurs effets : formes urbaines produites, leurs usages et leurs significations.

Ce deuxième point nous intéresse au premier chef : les formes urbaines ne sont pas les mêmes ; elles sont agencées de manières diverses ; elles ne sont pas équivalentes les unes aux autres. L'histoire nous montre des réalisations urbaines plus ou moins heureuses - selon l'effort de composition consenti.

Nous pouvons tous reconnaître - même le profane et le touriste le fait à sa manière - une ville traditionnelle et la distinguer d'une ville classique, et encore plus d'une ville industrielle ou contemporaine. Dans une même ville - quand celle-ci a une assez longue histoire - , ces villes se combinent et/ou se juxtaposent. Une simple promenade à Alger nous permet de nous en rendre compte. Nous évaluons constamment, consciemment ou non, les formes produites à chaque époque, à travers des questions de ce type : Qu'est ce qui fait que le centre ville colonial est si différent des cités de *Bab Ezzouar* ? Qu'est ce qui fait que l'un est agréable à vivre et que les autres sont synonymes de désordre et de chaos ? Autrement dit, pourquoi préserve-t-on religieusement les réalisations urbaines du 18<sup>e</sup> siècle, à titre d'exemple, et dynamite-t-on les tours d'habitations construites depuis quelques dizaines d'années ?

En fait, chaque réalisation urbaine, indépendamment de son époque, est le produit de facteurs déterminants, mais surtout chacune présente des formes agencées selon des règles particulières donnant un minimum de cohérence et de signification à l'espace urbain ou au contraire des formes insignifiantes. Comme l'œuvre d'art, l'espace urbain doit être signifiant, c'est-à-dire nous aider à vivre en harmonie avec notre environnement. Et un espace urbain à évoquer la composition urbaine.



## Fondements et actualité de la composition urbaine

### Conditions d'émergence et précautions

#### Conditions d'émergence

La composition urbaine est la pratique dont le but est d'agencer et de donner signification aux formes urbaines. La composition urbaine peut être définie, aujourd'hui, comme la partie de l'urbanisme qui s'occupe de la mise en forme de l'espace urbain. C'est le champ d'action privilégié de l'architecte-urbaniste : *l'urban designer*. La composition des formes est une nécessité, car, le résultat sensible de toute intervention sur l'espace urbain c'est ses formes concrètes.

L'architecte, plus que tout autre spécialiste de l'urbanisme, a pour tâche de comprendre l'agencement des formes urbaines et de les organiser sous forme de compositions urbaines : c'est sa raison d'être dans la pratique urbanistique.

Or, justement, l'enseignement de l'histoire nous montre que l'époque contemporaine, aux prises avec la nécessité de résoudre d'importants problèmes quantitatifs et qualitatifs, a sacrifié cet impératif de la mise en forme de l'espace au profit d'une prédominance de la norme, de la répétition et du règlement détaché de la réalité concrète.

A l'espace organique, complexe, beau et unitaire de la ville traditionnelle et à l'espace spectaculaire, ordonné, beau et unitaire de la ville classique et de l'art urbain, a succédé un espace froid, standardisé, pauvre, laid, sans recherche d'unité, détaché de son environnement, bref l'espace arithmétique et interchangeable de nos villes.

Des critiques se sont élevées contre cet espace et l'urbanisme moderne et normatif qui l'a généré. Logiquement, les architectes, par leur formation et leur rôle social menacé, ont pris une large part à ces critiques qui dénoncent trois caractères essentiels de l'urbanisme contemporain :

- l'insouciance vis-à-vis de la forme urbaine et de la dimension spatiale dans l'élaboration des plans d'urbanisme et les réalisations urbanistiques ;
- la réduction de la pratique de l'urbanisme au maniement de données chiffrées et à l'identification de *besoins* quantifiables sur la base d'études démographiques et socio-économiques, ainsi que l'élaboration de ratios, de normes et de zonages théoriques, abstraits et appauvrissants ;
- la réduction du travail sur l'espace urbain à des tâches techniques et bureaucratiques de programmation, en un mot : la mise en cause du rôle de

l'architecte dont le travail de composition et de conception est réduit au strict minimum.

En fait, ces critiques vont dans le sens de la réhabilitation du *vieux concept* de composition urbaine, longtemps dévalorisé par l'urbanisme fonctionnaliste et lié péjorativement aux pratiques considérées comme désuètes de l'art urbain.

Le recours à la composition urbaine s'avère, à la lumière des ces arguments comme une nécessité, mais il ne faut pas en faire une finalité comme c'était le cas pour l'art urbain, mais une partie de la pratique urbanistique complémentaire des autres dimensions de la discipline. En effet, la ville contemporaine a des exigences fonctionnelles, techniques et quantitatives que nul ne peut ignorer. Par ailleurs, il faut s'armer de quelques précautions.

#### Précautions

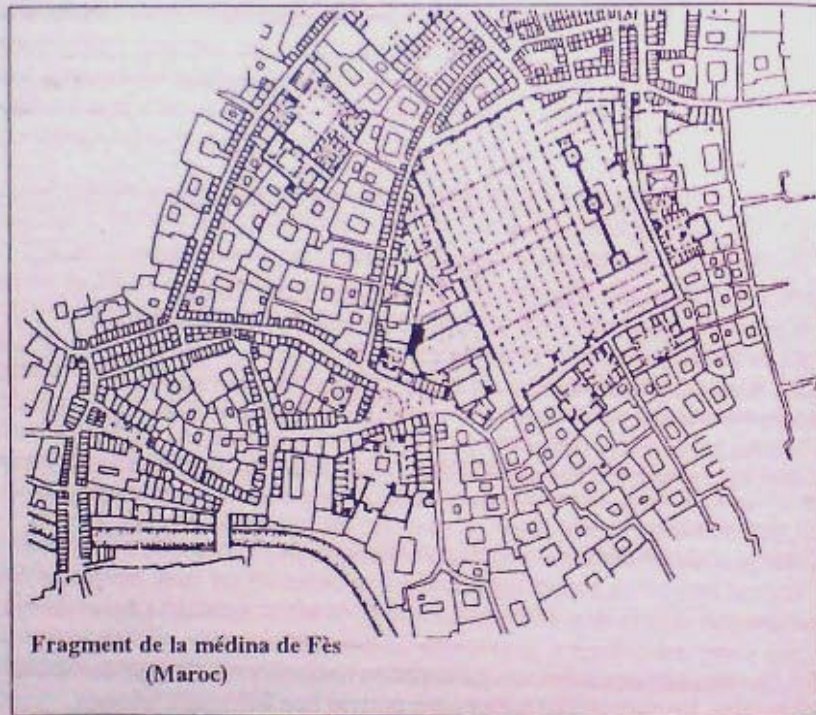
La réhabilitation de la composition urbaine, qui est aussi une réhabilitation de la ville historique, a aussi ses dangers. En effet, il existe un risque réel d'une position nostalgique qui recherche des recettes dans les exemples du passé, à travers la réalisation de pastiches et de copies des grandes œuvres de l'âge classique. Cette attitude conduit à s'enfermer dans des considérations purement formelles et parfois inadéquates aux nécessités fonctionnelles des temps modernes. Pourtant, des architectes contemporains assument volontairement une position nostalgique prétextant que : face au chaos de l'espace moderne, ne serait-il pas judicieux d'imiter des réalisations urbaines qui ont fait leurs preuves, belles, médiatiques et qui émerveillent, à ce jour et malgré les siècles passés, le spécialiste comme le profane ? Il prennent, de ce fait, le risque, vérifié dans plusieurs réalisations, de produire des espaces figés, des formes géométriques non justifiées sauf par la volonté et l'imagination de l'architecte.

Il faut, par ailleurs, être conscient que la composition urbaine n'est qu'une partie, certes importante, de la pratique urbanistique, mais elle ne saurait être la pratique urbanistique tout court. L'architecte-urbaniste doit éviter de confondre le projet d'architecture et le projet d'urbanisme. Alors que le premier, par son échelle et sa nature, peut reposer essentiellement sur des considérations formelles et de composition, le second ne peut se satisfaire du maniement de catégories esthétiques abstraites de leur contexte, car il est en relation étroite avec les intérêts multiples des acteurs urbains, avec des techniques spécifiques, avec des usages et des pratiques propres à son époque. En outre, la production de l'espace urbain, contrairement à celle du projet architectural, demande une durée importante et la contribution d'acteurs variés, chose qui rend impossible, dans la plupart des contextes, la production d'ensembles urbains par un architecte-urbaniste demiurge, maniant uniquement des catégories esthétiques.



Ces précautions nécessaires ne mettent toutefois pas en cause la légitimité de la composition urbaine comme une recherche de qualité des espaces urbains, particulièrement les espaces publics, et ce malgré l'existence d'un fort courant de pensée opposé à l'historicisme évoqué ci-dessus et qui considère que l'unité formelle de la ville contemporaine est chose perdue à jamais et que cette ville est faite de discontinuités et de ruptures imposées par le processus complexe de sa production et la rapidité avec laquelle les espaces sont créés et se transforment.

La recherche légitime, à notre sens, de la composition urbaine ne doit pas voir dans la ville historique une boîte à recettes anciennes, mais doit dégager les grands principes ordonnateurs et donner à l'architecte contemporain des outils - lois de composition urbaine - permettant de répondre à la question suivante : Comment regarder, comprendre, juger et produire des formes urbaines ?



Fragment de la médina de Fès  
(Maroc)

L'espace urbain c'est des objets et des espaces divers mis les uns avec les autres dans le cadre d'une composition

## Axiomes de la composition urbaine

Avant de considérer les lois de la composition urbaine, énumérons les principaux axiomes, nécessaires à cette démarche.

### *L'espace public est essentiel dans la qualification de l'espace urbain*

En recherchant la mise en forme de l'espace public, la composition urbaine fait de celui-ci un composant fondamental de la ville. Les rues et les places sont les lieux où s'expose l'architecture et où se déroule la vie quotidienne des citoyens. Dans la ville historique, notamment classique, les espaces non bâtis, essentiellement les rues et places, étaient des entités autonomes et closes produisant des effets esthétiques particuliers, alors que dans l'urbanisme moderne l'espace public est un espace résiduel à l'intérieur de zones, résultant de l'implantation de bâtiments isolés et sans relation significative avec ces mêmes bâtiments.

La composition urbaine plaide pour une ville qui se fait de l'extérieur ; l'architecte-urbaniste "ordonne" les grands espaces publics (places, rues, axes monumentaux) dans lesquelles les architectures viendront s'insérer en conformité avec des règles morphologiques clairement établies.

### *L'espace urbain est aussi un espace physique*

Pour une démarche de composition urbaine, l'urbanisme, qui a été longtemps proche de la planification, doit renouer avec la forme physique. La ville n'est pas seulement faite de fonctions, de droits d'usage des sols et de rapports sociaux, c'est aussi des formes et des paysages qui stimulent négativement ou positivement notre sensibilité. Ces formes doivent être de qualité et, pour cela, elles doivent être composées.

Dans cet ordre d'idées, la ville et l'architecture sont inséparables car c'est les différentes architectures qui donnent à l'espace urbain sa dimension physique et donc son style et son unité.

### *L'histoire des villes est une source d'enseignements*

Pour composer, il faut considérer l'histoire des villes comme une source inépuisable d'exemples d'étude, d'inspiration, voire de reproduction. Les villes cristallisent une culture collective qui a traversé les siècles - et c'est là un facteur de légitimité - et qui constitue un ensemble d'expériences humaines qu'il serait illogique de rejeter sous le prétexte de l'innovation à tout prix.



Déjà, au 19<sup>e</sup> siècle, Camillo Sitte, considéré comme un lointain et indirect instigateur du mouvement morphologique contemporain, a ouvert cette voie en rédigeant son ouvrage de composition urbaine, abondamment illustré d'exemples historiques d'espaces publics (Der Städtebau, 1889).

### *Des lois de composition existent*

Il existe des lois de composition qui ont traversé les siècles et ont acquis, par conséquent, un caractère *universel*. Ces lois, de nature quasi-esthétique, sont fondamentalement différentes des règles conventionnelles du droit de l'urbanisme, comme l'alignement. Elles constituent un vocabulaire qui met en rapport les volumes construits (architectures) et les espaces publics extérieurs. En d'autres termes, les éléments constitutifs de la forme urbaine

Comme le montre Georges Gromort, l'assemblage des éléments de l'espace urbain, selon ces lois, est une recherche de l'unité qui peut être définie comme la signification et la beauté des formes. Par ailleurs, la connaissance de ces lois permet de distinguer ce qui est esthétiquement valable de ce qui ne l'est pas. Leur rôle est de nous permettre de réapprendre à juger les choses avec un œil sensible.

## Les lois de la composition urbaine

Dans son "Essai sur la théorie de l'architecture", qui constitue la référence essentielle pour nos réflexions, Georges Gromort définit la composition en ces termes : "*Composer c'est grouper des éléments choisis pour en faire un tout homogène et complet de telle sorte qu'aucune partie de ce tout ne puisse prétendre se suffire à elle-même...*".

Comme le peintre, l'architecte et l'*urban designer* ont besoin de lois de composition ou d'assemblage. Ces lois ne sont pas des recettes ; ce sont des principes ordonnateurs de l'espace urbain qui ont un caractère universel et qui se retrouvent aussi bien dans les réalisations urbaines du monde musulman ou du monde occidental, avec certes la primauté de certaines lois sur d'autres, selon le contexte culturel, comme il sera montré dans ce qui suit. Indispensables à toute œuvre d'art, ces lois sont des catégories esthétiques supérieures qui apparaissent sous des formes très différentes, selon les situations.

Les lois de composition sont :

- le contraste ;
- la symétrie et l'équilibre ;
- la proportion ;
- l'échelle ;
- la matière (ou matériau) ;
- et le caractère.

Selon Pierre Riboulet, dans son cours sur la composition urbaine : "... (ces lois) sont pour nous des moyens de qualifier les œuvres urbaines composées. L'exercice de la composition ... a pour but de créer des espaces possédant le plus grand nombre de ces qualités, qui soient au total beaux et harmonieux. Ces espaces auront alors pour nous une signification, ils seront intéressants et nous aurons envie de les habiter". Voilà l'enjeu.

Dans ce qui suit, nous allons définir ces lois de composition, les apprécier à travers des exemples puisés dans l'histoire et voir comment elles ont été évincées de la majorité des espaces urbains contemporains.

### *Le contraste*

La loi du contraste repose sur un principe fondamental et indispensable : pour être lisibles, les parties d'un même objet doivent être différentes les unes des autres et ne doivent pas avoir une importance égale. En architecture, le contraste est partout : entre les masses et les vides, les verticales et les horizontales, les ouvertures et les fermetures, les types de matériaux, le minéral et



le végétal, le haut et le bas. Un bon plan d'architecture est celui où les espaces sont nettement contrastés entre : grands et petits, ouverts et clos, lumineux et sombres, hauts et bas.

Le contraste est aussi présent dans les autres arts. En peinture, dans les surfaces, les couleurs, la lumière, les ombres et même les gestes, intenses ou calmes. En musique, le contraste entre les sons est une évidence.

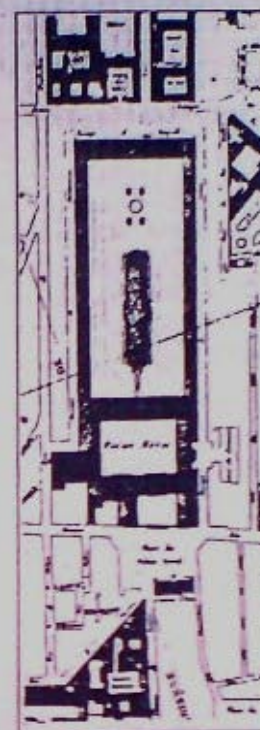
Le contraste facilite donc la lecture des messages et des formes, qui sont ainsi rendus plus clairs. Il est donc nécessaire à l'échelle urbaine, car il permet d'identifier les espaces les uns par rapport aux autres.

Une rue étroite et sombre qui débouche sur une place spacieuse et lumineuse, comme par exemple, les rues entourant la *piazza del Campo* à Sienne en Italie, est une *technique* largement utilisée dans les ensembles urbains historiques traditionnels. Dans les villes musulmanes, les ruelles étroites qui débouchent sur la place de la mosquée ou du marché constituent une quasi-permanence. Souvent, dans les villes traditionnelles cet effet est accentué par des dispositions particulières : rétrécissement de la rue ou déviation de son sens à l'approche de la place, ou parfois création d'un espace d'articulation autonome entre les deux.

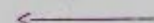
Le contraste peut être observé aussi entre un espace calme et un espace bruyant, comme c'est le cas des cours des *médersas* et des mosquées des vieilles villes musulmanes par rapport aux espaces d'échange, ou encore du jardin du Palais-Royal à Paris. Le contraste distingue : les espaces denses des espaces vides ; les ouvertures et les fermetures de l'espace (Place des martyrs avec trois côtés bâtis et fermés et un côté ouvert sur la mer et l'horizon) ; les parties hautes des parties basses (villes hautes et villes basses des villes médiévales ; le minaret de la mosquée et les maisons environnantes ; les clochers et beffrois par rapport à la hauteur des autres immeubles) ; les masses construites des masses végétales (le jardin du château de Versailles et la ville elle-même)...

Le contraste n'est pas l'opposition. Un contraste trop fort devient opposition et rupture, alors les éléments qu'on prétendait mettre en rapport les uns avec les autres s'excluent : c'est souvent le cas de tours et de projets de grande envergure dans les villes modernes, qui s'opposent au reste du tissu, parce qu'ils sont implantés sans réelle connaissance de leur environnement morphologique.

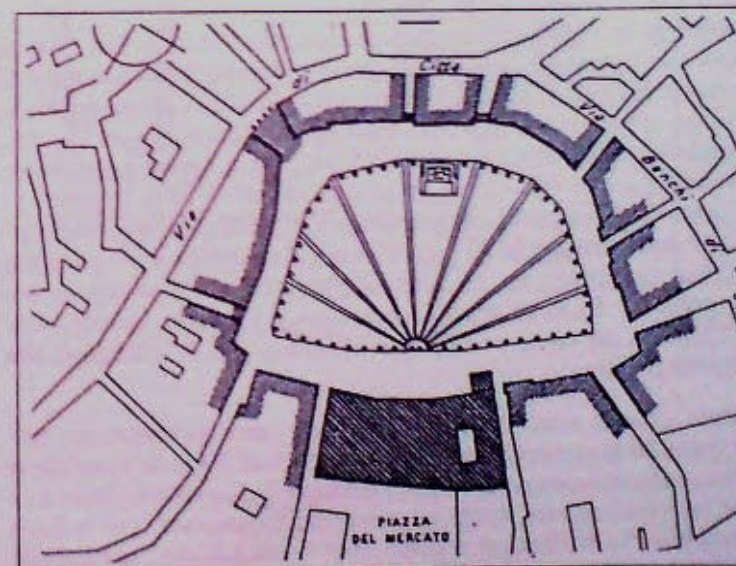
En plus des ruptures et des discontinuités, l'espace moderne est souvent sans contraste, du fait de la répétition, à grande échelle, des mêmes éléments d'architecture. Cet espace est uniforme et donc illisible et sans signification.



Palais royal,  
Paris, France



Piazza  
Del Campo  
Sienne, Italie





### La symétrie et l'équilibre

La symétrie est l'ordonnement des objets, par paires, selon un axe appelé axe de symétrie. C'est une loi de composition qui n'est pas indispensable contrairement au contraste.

La symétrie a toujours été la principale loi de composition mise en œuvre par les pouvoirs autoritaires et fondateurs de villes, depuis la plus haute antiquité. Mais c'est le classicisme européen, depuis la Renaissance, qui en fit le plus grand usage dans l'espace urbain. Ce schéma géométrique, par excellence, fut adopté parce qu'il est le meilleur moyen de cacher tout ce qui est déformé, de nettoyer, de polir, selon les expressions d'Alberti.

La symétrie est présente sous diverses formes dans la nature et représente un dispositif géométrique rassurant qui permet d'atteindre, avec la plus grande sûreté et facilité, l'objectif principal de toute composition, c'est-à-dire l'unité et la beauté - une beauté géométrique dans ce cas.

La symétrie présente un autre avantage, et il est de taille dans la composition urbaine, parce qu'elle facilite la maîtrise de vastes espaces et territoires, car justement les objets sont organisés par paires et ce que l'un dispose d'un côté de l'axe est déjà présent, automatiquement, physiquement et mentalement, de l'autre. Cela explique le recours à la symétrie dans les grandes réalisations primitives qui allient vastes jardins et ensembles urbains organisés autour du château et dont l'ensemble princier de Versailles est un archétype.

À Versailles, la symétrie est un outil de maîtrise du territoire. Les axes du jardin structurent l'espace naturel sur de longues distances, tandis que les trois grandes avenues, établies du côté de la ville, ne sont pas à l'échelle de la réalisation urbaine elle-même, mais se poursuivent, symboliquement, par leur échelle et leurs directions, bien au-delà de la ville, pour contrôler un territoire. Le tout s'organise autour du château, et plus précisément de la chambre du Roi. Dans cette composition et dans toutes les grandes compositions classiques, il s'agit de combinaisons de symétries qui s'organisent selon plusieurs axes, principaux et secondaires, les seconds généralement orthogonaux par rapport aux premiers. La force de cette composition a fait des émules à travers toute l'Europe, au cours de l'époque classique, par la réalisation des villes-résidences royales.

La symétrie, comme nous l'avons noté, met en valeur fortement des éléments principaux de la composition, placés au milieu de l'axe de symétrie et appelés communément *monuments*. Outre l'exemple de Versailles, citons à ce sujet, parmi les plus célèbres mises en valeur de monuments, par le biais d'axes de symétrie : la basilique et la place Saint Pierre à Rome ; le Palais du

Procédéro et la Tour Eiffel à Paris ; l'Opéra et l'avenue de l'Opéra à Paris ; le Taj Mahal et ses jardins en Inde.

La symétrie n'est pas seulement la loi de composition des grandes réalisations classiques ayant valeur de symboles. L'histoire montre qu'elle est, aussi, une technique d'ordonnement d'espaces urbains banaux : villes et villages coloniaux, à travers les âges ; lotissements ; extensions urbaines... Elle est utilisée comme *instrument technique* facilitant la formalisation de l'établissement humain et engendrant des tracés urbains et des tracés parcellaires simples, des infrastructures de transport ou autres, des équipements structurants. La rue, élément fondamental du schéma le plus répandu de la ville, est une entité basée sur une symétrie, plus ou moins explicite.

L'urbanisme contemporain, privilégiant la localisation fonctionnelle des éléments constitutifs de l'espace urbain, le zonage et la fixation de servitudes, a - a-t-on cru - enterré la symétrie en tant que loi de composition à l'échelle urbaine. Mais depuis quelques décennies, des architectes-urbanistes, dans des projets circonscrits ou de villes nouvelles ou encore d'extensions urbaines, ont recours au principe de l'axe *structurant* comme outil de mise en ordre des différents projets d'architecture et d'infrastructure. La motivation de ce type de projets n'est pas la même qu'à l'âge classique, il s'agit ici de donner aux futurs constructeurs un cadre esthétique et réglementaire minimum facilement identifiable et limitant les risques de cacophonie que peuvent générer des architectures très différentes les unes des autres. C'est aussi un investissement artistique, selon l'expression de Georges Gromort, donc l'objectif est de donner une identité à l'espace urbain.

La principale précaution à prendre dans la composition des symétries est d'éviter la dualité qu'engendre le fait de placer, de part et d'autre de l'axe de symétrie, des constructions elles-mêmes axées ; celles-ci, étant égales, entrent en concurrence, détruisent l'effet de l'axe de symétrie principal et brouillent le message de la composition, comme le montre le cas, devenu célèbre, des deux églises identiques de la *Piazza del Popolo* à Rome.

La symétrie est un équilibre particulier. Mais, il existe des équilibres sans symétrie, certes beaucoup plus difficiles à atteindre.

Dans ce cas, les éléments de la composition, non symétriques et fort différents les uns des autres par leurs volumes, leurs masses et leur dimensions, s'organisent de telle sorte qu'il apparaissent retenus les uns aux autres par un centre de gravité ou d'intérêt.

C'est dans les villes traditionnelles que l'on retrouve les plus grands exemples de compositions équilibrées. Dans les villes musulmanes, mosquée,

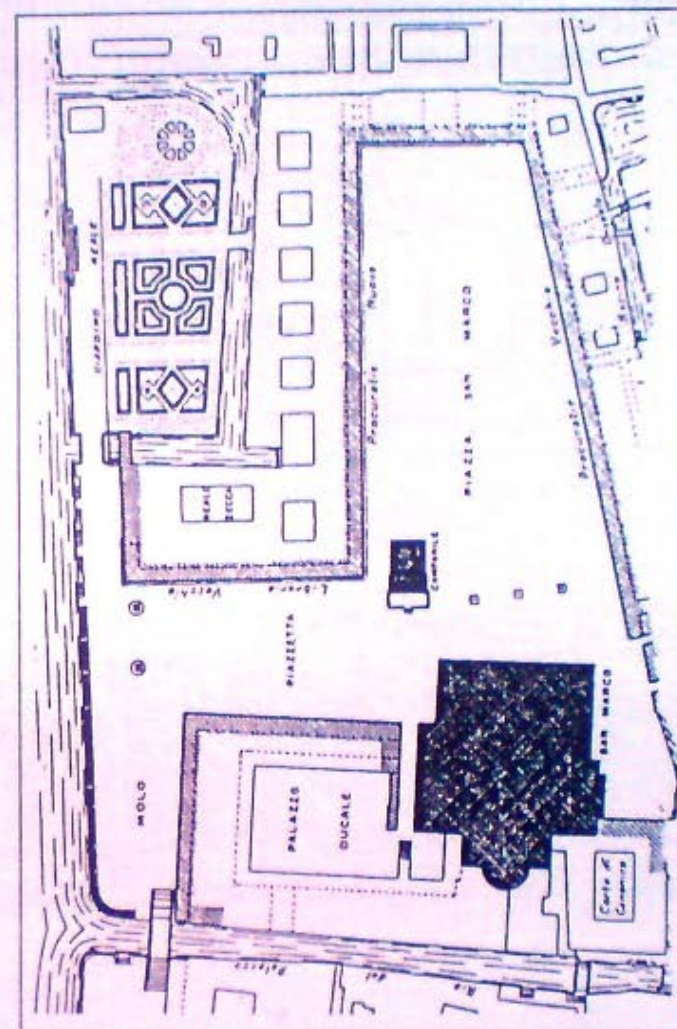
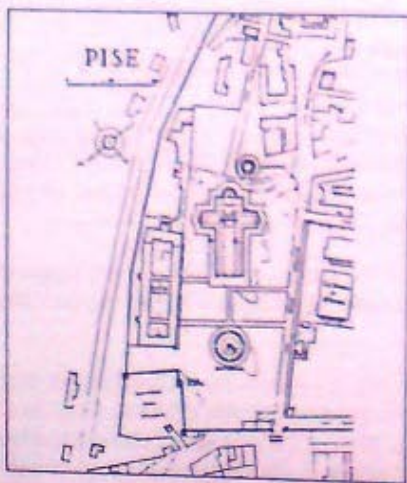


place, flots environnants ne sont reliés par aucun tracé géométrique et régulateur. Mais, par leur situation dans la composition, leurs lignes verticales et horizontales, leurs dimensions, leurs masses, ces éléments sont comme suspendus les uns autres et aucun ne peut être retranché à la composition d'ensemble.

Dans la Place Saint-Marc à Venise, la *Piazza San Marco* (la grande place), la *Piazzetta* (la petite place adjacente), le *Molo* (quai du port), le *Palazzo Ducale* et l'église *San Marco*, sont des éléments fort différents les uns des autres, mais produisent, là aussi, un effet de centre de gravité, l'emplacement de celui-ci est occupé par un élément régulateur et de repère fort, ne serait-ce que par sa hauteur, qui est le *Campanile* (tour).

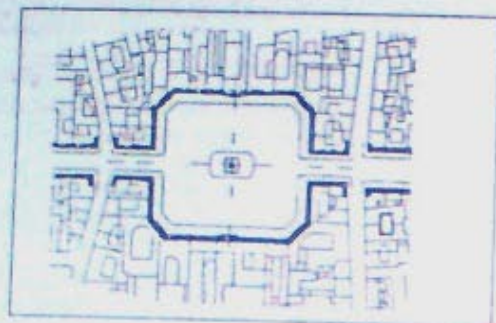
Il est fascinant et paradoxal, à la fois, que les équilibres observés dans les ensembles urbains traditionnels n'ont jamais été projetés et composés *a priori*, c'est les projets de plusieurs générations qui les ont produits grâce à l'intuition artistique et au savoir-faire.

Rien n'interdit, aujourd'hui, aux architectes-urbanistes de rechercher des compositions équilibrées. Mais il devient difficile d'atteindre l'équilibre dans le cadre du mode contemporain de production de l'espace urbain. La rapidité dans la production de l'espace urbain, le zonage, la diversité des logiques de projet et la juxtaposition des zones et des objets, en un mot, les discontinuités spatiales inhérentes au territoire de la ville moderne rendent difficile l'atteinte de l'équilibre à l'échelle urbaine. La recherche de l'équilibre se limite donc à des projets d'urbanisme circonscrits, autonomes et conçus d'un seul tenant, comme, par exemple, les villes nouvelles ou des ensembles fonctionnels et morphologiques indépendants (centres administratifs, campus universitaires...).

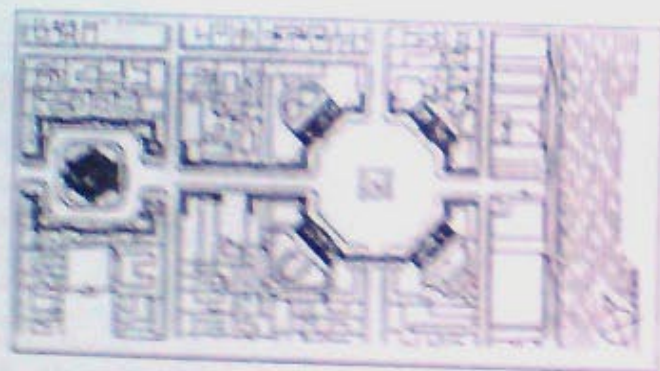


Place St Marc, Venise, Italie





Place Vendôme, Paris



Place Amalienborg, Copenhague



Versailles, France

### La proportion

Une œuvre proportionnée est celle où il existe des rapports dimensionnels précis entre les éléments qui la constituent. Pour l'œil qui la regarde, la clarté des proportions d'une œuvre dépend du nombre réduit de rapports dimensionnels entre ses éléments.

La proportion, en reliant les parties et le tout par des rapports cachés mais que l'œil peut évaluer, contribue à l'unité de l'œuvre qui est l'objectif de toute composition.

La justesse des proportions a toujours été recherchée par nombre de théories ou systèmes de proportions dont les plus célèbres sont : la section d'or et le Modulor de le Corbusier. Mais, c'est surtout les ordres classiques qui représentent le système de proportion le plus achevé et ayant connu une mise en

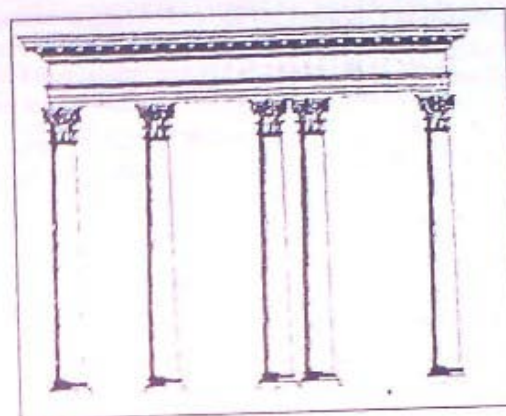


pratique à grande échelle, à travers les architectures classiques et néoclassiques. Dans ce cas, le diamètre de la colonne constitue l'unité de base pour le dimensionnement des autres éléments de l'objet (hauteurs entrecolonnements) et contribue ainsi directement à la qualification du *style urbain* et des rythmes de l'espace urbain.

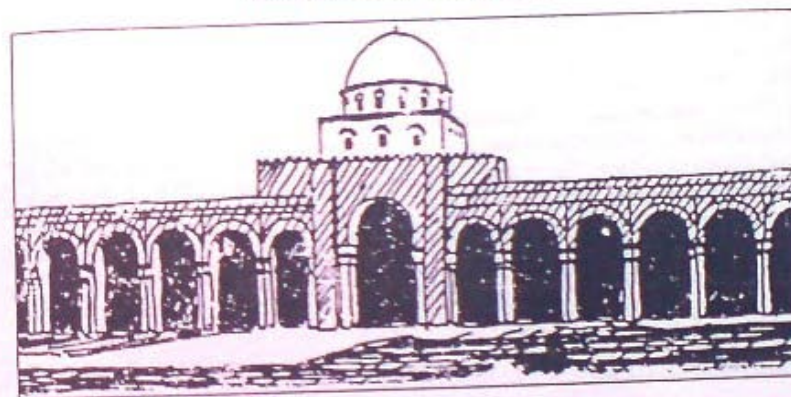
L'existence d'un système de proportion évite les dimensions quelconques, les surfaces trop inégales et la cacophonie que risque d'engendrer une multitude de rapports dimensionnels produits du hasard.

A l'échelle urbaine, les tracés régulateurs, basés sur des rapports dimensionnels précis, aident à régler les mesures des espaces publics, notamment des places. A ce sujet, des dimensions très inégales entre largeur et longueur ou entre ces deux dimensions et la hauteur des parois, fait perdre à la place, qui devient ainsi très ouverte ou très fermée, sa signification d'espace public clos et procure à l'usager un sentiment de perte. La place de la Concorde à Paris en est un exemple ; à de grandes dimensions en plan correspondent des gabarits relativement faibles de bâtiments très distants les uns des autres, et le conflit créé n'est atténué que grâce au haut obélisque placé au milieu de la place.

Dans le monde contemporain, les systèmes de proportion ne sont plus aussi présents dans les procès de conception classiques. Les éléments constitutifs de l'espace urbain - la remarque est vraie pour l'échelle architecturale - sont juxtaposés les uns par rapport aux autres, au gré des opportunités et des réservations foncières. L'architecture ne contribue plus, comme à l'âge classique, à un espace urbain proportionné, car aux rapports géométriques des systèmes de proportion classiques s'est substituée une juxtaposition arithmétique des éléments. Les façades - élément créant la relation avec l'espace public et urbain - ne sont plus, en général, des objets proportionnés, mais la résultante de la standardisation de l'industrie du bâtiment et de la répétition uniforme, particulièrement dans l'architecture des grands ensembles, des éléments constructifs produits par cette industrie - fenêtres, panneaux, éléments de parement.



Entrecolonnements selon Vitruve



La Grande Mosquée de Kairouan

### L'échelle

Cette notion, centrale dans les théories de l'architecture, indique l'impression que dégage un objet ou un espace *relativement* à son environnement de référence.

Ce qui importe donc dans la notion d'échelle, ce n'est pas les dimensions réelles de l'espace ou de l'objet, mais c'est ses dimensions considérées *relativement* à son environnement. Camillo Sitte exprime clairement cette idée dans



son *Der Stadtbau* (L'Art de bâtir les villes) : "Il serait en tous cas illusoire de croire que l'impression de grandeur produite par une place croît en fonction de ses dimensions réelles... Car dans l'art de l'espace, tout dépend des proportions relative ; en revanche, les dimensions absolues n'ont que peu d'importance".

Nous disons d'un objet qu'il est à l'échelle quand ses dimensions correspondent à l'environnement de référence ; quand il est trop grand, nous disons qu'il est hors échelle ou qu'il a trop d'échelle ; et quand il est trop petit, nous disons qu'il n'est pas à l'échelle.

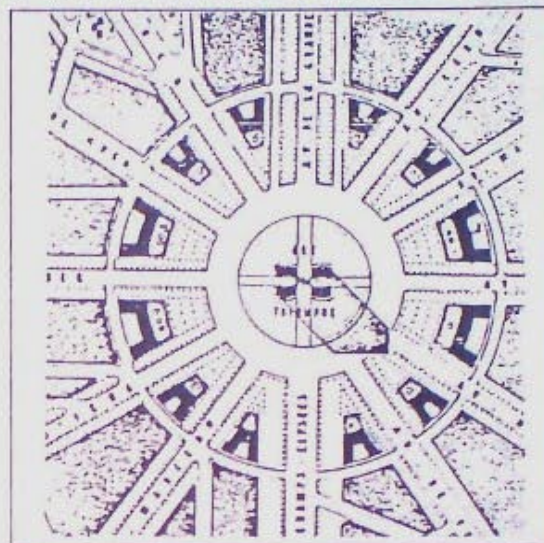
L'environnement de référence peut changer, selon les objectifs de la composition. Ainsi, il existe une échelle humaine - notion très galvaudée en architecture. Les espaces à l'échelle humaine sont ceux dont les dimensions se rapprochent de celles du corps. L'environnement de référence dans ce cas est le corps humain. L'échelle humaine est une notion utilisée pour qualifier les espaces urbains traditionnels et stigmatiser les opérations de grande envergure de l'urbanisme moderne - grands ensembles, vastes zones d'activités...

Ceci dit, dans les opérations d'urbanisme, l'environnement de référence considéré est, généralement, l'environnement urbain de l'objet ou de l'espace à composer. Celui-ci peut être en rupture ou en continuité d'échelle par rapport à son environnement urbain. Les réalisations urbaines des pouvoirs monarchiques de l'âge classique s'inscrivent volontairement en rupture d'échelle par rapport à leur environnement urbain. Par contre, la transformation des ensembles traditionnels se faisait en continuité d'échelle, car toute nouvelle réalisation perpétuait le type existant. Le contre exemple est représenté par les tours et les barres des ensembles urbains modernes qui n'intègrent pas la notion d'échelle. Dans la ville moderne, il n'est pas rare de voir un immeuble de grande hauteur avoisinant un bas immeuble de rapport ou parfois même de petites maisons individuelles, ou encore un secteur de tours jouxtant un tissu historique aux faibles gabarits ; à Alger, un parfait exemple de ce type est la grande barre de la cité des Dunes.

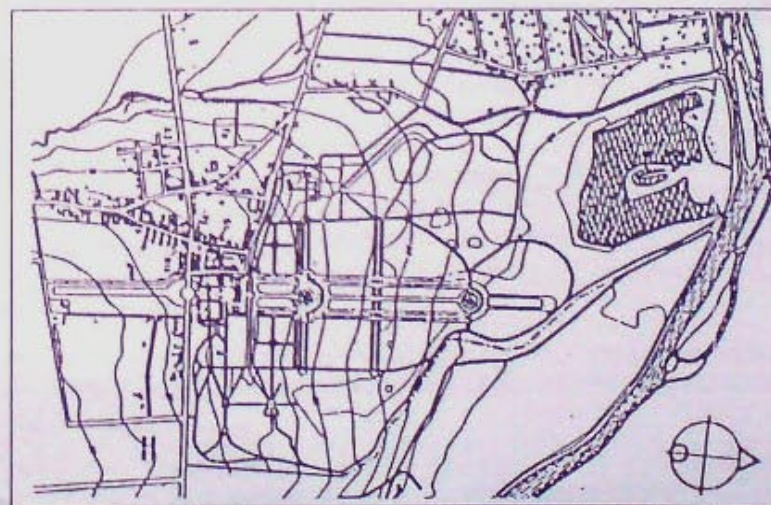
Le travail de mise à l'échelle n'est pas seulement un travail sur l'objet ou l'espace considéré, mais aussi sur son environnement. L'ensemble des caractéristiques des éléments environnants contribue à la mise à l'échelle d'un objet. L'arc de triomphe, à Paris, malgré ses dimensions pharaoniques est parfaitement à l'échelle dans son environnement urbain. Sa situation sur une colline, le dégagement de ses alentours, les douze avenues monumentales qui y convergent et l'architecture des constructions d'angle qu'elles dégagent, contribuent à faire en sorte que cet objet monumental ne soit pas ridicule dans son environnement urbain.

Aujourd'hui, cette préoccupation, qui implique que tout projet urbain est aussi un projet sur son environnement, a été peu présente dans les projets de

grands équipements ou des grands ensembles de l'urbanisme moderne. Chacun de ces projets se suffit à lui même, occupe une opportunité foncière et non pas une situation urbaine qu'il valorise et qui le valorise.



Place de l'Etoile, Paris, France



Champs sur Marne, France, Le village et le château



### Le matériau

L'espace urbain, comme l'espace architectural, est aussi matière. Le choix du matériau contribue à lui donner son unité. La pierre, le marbre, la brique et le béton évoquent chez nous des époques de l'histoire de l'architecture, des styles urbains et architecturaux particuliers. Ils ne sont pas neutres du point de vue de la composition.

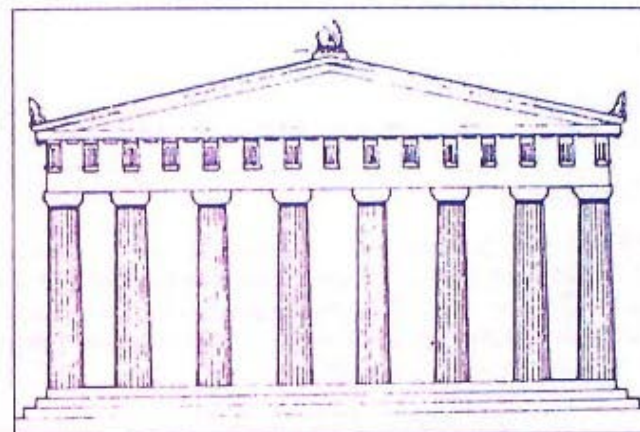
A chaque matériau correspond un vocabulaire et des familles de formes. L'adéquation entre la forme et la matière accentue l'unité et la force de la composition. Le Parthénon à Athènes, par exemple, ne peut être que de marbre étant donné la valeur symbolique qu'il contient et la monumentalité de son architecture. Les architectures développées, pendant la révolution industrielle, telles que les halles, les entrepôts, les usines, les gares, utilisent des matériaux qui s'identifient à la symbolique de leur époque, à leur fonction, aux dimensions et à la nature de leur espace (fonte, acier, verre). Le *Crystal Palace* à Londres résumait ce culte de la vérité de la matière qui apparaît aussi dans le lien inébranlable qui a toujours existé entre l'architecture classique et la pierre dont la force était seule capable d'exprimer la force des ordres et des compositions géométriques.

Dans les villes traditionnelles, la question du choix du matériau ne se posait pas. Le rapport au matériau y était direct. Celui-ci, extrait du terroir, déterminait fortement l'aspect des architectures et des villes. Son omniprésence est un facteur non négligeable de l'unité des ensembles urbains traditionnels.

Toutefois, choisir le bon matériau, adapté aux fonctions et aux formes des espaces, n'est pas suffisant en soi. Le matériau ne fait que renforcer les autres attributs de la composition, évoqués ci-dessus. Autrement dit, le fait d'utiliser les matériaux les plus nobles, sans composition, produit des espaces ridicules, laids et vides de sens.

De nos jours, la vérité du matériau ne semble plus être une vertu recherchée par les architectes. Les architectures habillées et emballées sont la règle et la vérité du matériau est l'exception. Ici le béton est habillé de brique et de pierre, là il est habillé de verre. L'argument des architectures habillées est commercial et médiatique : pour le particulier, il est bon d'avoir une maison en brique ou en pierre ; pour une entreprise innovante, il est intéressant d'avoir un siège tout en verre, transmettant un message de progrès technologique, et l'on pourrait même élaborer une typologie des attitudes des commanditaires de projets urbains et architecturaux quant au choix du matériau.

L'abandon de la vérité du matériau, au cours de l'époque contemporaine, s'explique aussi bien par la pluralité des conceptions architecturales et l'offre diversifiée en matériaux dans les économies modernes. Mais, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle de cet abandon dans la perte de sens des réalisations urbaines et architecturales contemporaines.



Le Parthénon, Athènes



Les halles centrales, Paris, France, 19<sup>e</sup> siècle

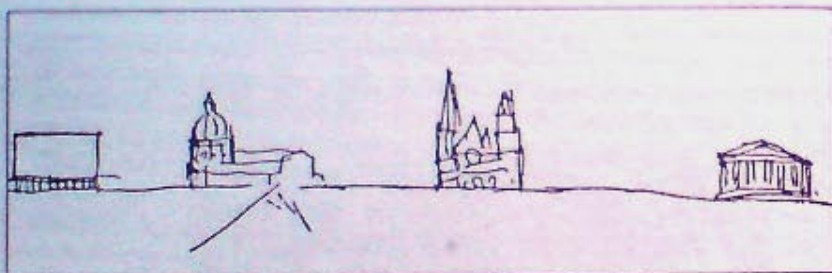


### Le caractère

Une réalisation urbaine ou architecturale doit, grâce à l'ensemble de ses qualités ou catégories esthétiques, exprimer sa destination sociale et symbolique, sa raison d'être, la conception du monde, voire la religion et le modèle politique de la civilisation qui l'a produite, ainsi que les activités des hommes qui l'ont édifiée. Une visite rapide, voire une simple vue de Versailles suffit à nous convaincre qu'elle est l'œuvre d'un pouvoir monarchique absolu.

Si le caractère est, de tout temps, la loi esthétique la plus difficile à atteindre, elle l'est encore plus de nos jours. Nos bâtiments et nos espaces sont *polyvalents*, d'où le nombre impressionnant de bâtiments et d'espaces sans caractère et interchangeables.

La domination de la réglementation, la normalisation, voire l'industrialisation du bâtiment, ont contribué à cet état des choses. Les territoires de nombreux pays - dont le nôtre - sont parsemés de collèges et d'hôpitaux normalisés, de cités d'habitation semblables, à peu de choses près, et dont le principal caractère est de ne pas en avoir.



Dessin de Le Corbusier

### CONCLUSION

La composition urbaine est une nécessité car c'est le seul moyen pour donner une signification à nos espaces. Elle ne s'oppose pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, aux évolutions contemporaines de l'urbanisme marquées par la domination de la grande échelle et des grands projets d'infrastructures. Comme il a besoin de satisfaire des besoins nouveaux et massifs en logements et en réseaux, l'homme contemporain est en droit de revendiquer des espaces d'urbanité quotidiens signifiants. Les architectes-urbanistes - encore faut-il qu'ils le veuillent et qu'ils le sachent - sont les seuls habilités à lui composer ces espaces d'urbanité dans le cadre de projets circonscrits. Ceci passe par la composition et le dessin des formes urbaines et architecturales, sur la base d'héritages millénaires qui témoignent de lois de composition indispensables à la lisibilité des espaces urbains.

Mais, la composition de l'image de la ville de demain est aujourd'hui problématique, car face au besoin de produire un espace harmonieux et signifiant, il existe comme une incapacité, voire une impossibilité de contrôler la composition de l'espace urbain, qui est ressentie par les concepteurs. Ceux-ci sont souvent découragés par la difficulté de maîtrise des procès d'urbanisation. Par ailleurs, la planification moderne, ignorant la composition, les particularités locales et les échelles mineures au profit de la programmation, a laissé des traces dans nos espaces et dans notre conception de l'urbanisme, malgré la prise de conscience des dernières décennies.

Une chose est sûre, la croyance que l'on puisse penser, transformer et créer la ville de manière abstraite n'a été, du point de vue de la longue durée, qu'une parenthèse, une exception dans l'histoire des procès d'urbanisation. L'enseignement de l'histoire et des patrimoines est incontournable pour réapprendre à composer des espaces urbains signifiants.



## ENCADRE 3/

Dans son *Essai sur la théorie de l'architecture*, Georges Gromort établit des parallèles entre la situation d'autrefois et celle d'aujourd'hui en évoquant quelques causes de la difficulté qu'éprouve l'homme moderne pour composer ses espaces urbains.

*"Ce sont avant tout les dimensions gigantesques prises par nos grandes villes qui font éclater partout le cadre des formes artistiques anciennes. Plus la ville croît, plus grandissent aussi les places et les rues, plus les immeubles s'élèvent et s'étendent, jusqu'à ce que leurs dimensions, leurs étages innombrables et leurs rangées interminables de fenêtres empêchent toute ordonnance efficace du point de vue de l'art... Par ailleurs une telle concentration d'êtres humains en un espace restreint, entraîne une croissance exorbitante de la valeur des terrains à bâtir, et ni les particuliers, ni les communes n'ont le pouvoir de se soustraire aux conséquences naturelles de ce renchérissement*

*... il nous manque le principe esthétique fondamental et la vision du monde commune à tous, vivante dans l'âme du peuple, qui trouverait dans une telle œuvre sa manifestation sensible...*

*... (dans les sociétés traditionnelles) Chacun savait comment tout devait être ordonné et exécuté dans les moindres détails, car la tradition n'offrait qu'une seule solution, qu'il suffisait d'adapter aux circonstances locales. Ainsi, ce n'est nullement le hasard, mais la grande tradition artistique, vivant au sein du peuple entier, qui, apparemment sans plan, et sans risque d'erreur, produisait alors les aménagements urbains... Mais comment ce prétendu hasard s'y prendrait-il aujourd'hui ? Sans plan d'aménagement et sans normes, chaque particulier construirait à sa manière, car aucune tradition artistique solide n'est plus vivante dans le peuple. Le résultat serait une cacophonie générale.*

*... (dans les villes modernes) L'investissement artistique est nul, et par conséquent l'impression produite est nulle elle-même ; dès lors, le plaisir que les habitants prennent à leur ville est nul, et aussi, en dernière instance, leur attachement, leur fierté en un mot leur sentiment d'appartenance à une communauté, comme on peut l'observer chez les habitants de nos villes modernes, ennuyeuses et sans art."*

## CHAPITRE 4

## La ville et l'analyse urbaine

*...L'urbaniste ne doit prendre son crayon qu'après avoir terminé son enquête de monographie locale et l'avoir judicieusement conduite : un problème bien posé et déjà près d'être résolu..*

RENE DANGER,  
géomètre-urbaniste

## OBJECTIFS

- connaître les fondements de l'analyse urbaine ;
- apprécier la nécessité de l'analyse urbaine pour le projet d'urbanisme ;
- voir la complexité de l'espace urbain à travers la diversité et la multiplicité des données abordées par l'analyse urbaine ;
- décomposer et classer les éléments constitutifs de l'espace urbain et, surtout, distinguer les priorités et les éléments qui ont un impact direct sur le projet d'urbanisme ;
- conduire une démarche d'analyse cohérente et logique ;
- savoir que l'analyse urbaine n'est pas "une" et que plusieurs approches développent des démarches d'analyse différentes selon leur échelle d'approche et la conception qu'elles se font de l'espace urbain ;
- identifier la documentation urbanistique utile à la conduite d'une démarche d'analyse urbaine ;
- apprendre à évaluer rapidement une situation urbaine donnée à travers des indices et des paramètres de mesure des données d'analyse.



## INTRODUCTION

L'analyse urbaine peut être définie comme l'étude des structures de la ville. L'analyse urbaine est et a toujours été liée à la planification urbaine, c'est-à-dire l'élaboration de plans d'urbanisme prévisionnels ou directeurs envisagés dès le début du 20<sup>e</sup> siècle, dépassant l'urbanisme d'alignement et d'embellissement du siècle précédent et perpétuant la démarche de décomposition de l'organisme urbain initiée par *Ildefonso Cerda*, au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, avec l'ambition de faire de l'analyse et de l'intervention urbanistique des pratiques *scientifiques*.

L'application après la seconde guerre mondiale, d'une planification urbaine, essentiellement préoccupée par les besoins et les considérations fonctionnelles, allait soulever, depuis la fin des années cinquante et le début des années soixante, des critiques. Celles-ci dénoncent, notamment, la négligence de la dimension spatiale et de la forme urbaine, au profit de la place démesurée accordée aux structures socio-économiques et démographiques dans les études, l'identification des besoins et la programmation des activités. En effet, l'analyse urbaine traditionnelle, telle que développée par la planification urbaine, a limité le champ de l'analyse urbaine en s'occupant, essentiellement, des données économiques, sociales et démographiques. Le grand nombre d'individus à loger, les besoins divers et croissants ainsi que le souci d'efficacité économique favorisaient la prise en compte de ce type de données et réduisaient le champ de l'analyse elle-même.

En effet, longtemps, la pratique urbanistique dominante se limita, à trois registres essentiels :

- le logement du plus grand nombre et les équipements que celui-ci requiert ;
- la distribution et la localisation de l'emploi et des activités ;
- la circulation et les échanges, devenus essentiels avec l'importance des flux et des transports dans la ville moderne.

Concrètement, cet urbanisme s'appuyait sur quatre fondements principaux :

- le rôle de l'Etat central et de ses prolongements (les collectivités locales) dans la mise en place des législations d'urbanisme et des instruments y afférents : notion d'urbanisme bureaucratique. Par ailleurs, l'Etat, en charge de la planification territoriale ou régionale, tentait d'analyser et d'orienter les



phénomènes globaux tels que la croissance économique et urbaine, les activités socio-économiques, l'emploi, les réseaux urbains, les grandes infrastructures et les migrations et distribution des populations ;

- l'intervention croissante sur la propriété foncière en vue de la maîtrise du marché foncier et de la préservation de l'intérêt général face aux intérêts particuliers, comme, par exemple, l'institution des Réserves foncières communales en Algérie, en 1974 ;
- l'expansion de la programmation basée sur les données statistiques,
- enfin, la normalisation des instruments et des outils pour une action rapide et efficace sur l'espace. Ce qui se traduit par des procédures opérationnelles appuyées sur la Grille d'équipement fixant normes et ratios, pour les zones d'extension, comme les Zones d'habitat urbain nouvelles (Z.H.U.N.) en Algérie.

Tout ce qui précède explique que les données non physiques (économiques, sociales et démographiques) ont été logiquement dominantes, en dépit du fait qu'elles ne constituent qu'une partie des éléments à analyser, moins importante, pour l'architecte notamment, que les données physiques et formelles. Néanmoins, pour des raisons pédagogiques, il est nécessaire d'envisager ces deux groupes de données - physiques et non physiques - de manière simplifiée, sans préjugés et en ayant à l'esprit cet arrière-plan historique nécessaire.

L'ensemble des données, physiques ou non, constitue ce que certains auteurs appellent l'*espace socio-physique*. En envisageant l'étude de la ville sous l'angle de données diverses, l'analyse urbaine *décompose intellectuellement* l'espace socio-physique complexe, qui est ainsi simplifié, pour comprendre, synthétiser et ensuite intervenir dans l'organisme urbain.

L'analyse urbaine, dont il est question ici, concerne l'échelle d'une partie de ville, d'une ville ou d'une agglomération, c'est-à-dire l'échelle courante des plans d'urbanisme. Nous avons, volontairement, fait fi de l'analyse de la planification territoriale et de l'aménagement du territoire où dominent les aspects économiques et qui fait appel à des disciplines telles que la démographie, l'économie, la statistique et la géographie.

## Les données de l'analyse urbaine

### Définition de l'aire d'étude et des entités

Toute analyse urbaine doit commencer par identifier les limites de l'espace à analyser : agglomération, ville, partie de ville. Il est bien entendu que les critères de délimitation possibles sont multiples :

- dans l'urbanisme réglementaire, l'autorité communale initiant le plan d'urbanisme (P.O.S. ou P.D.A.U.) fixe des limites qui correspondent souvent à une division administrative : limites communales ou d'un groupement de communes, dans le cas d'un plan d'urbanisme intercommunal ;
- une analyse plus fine peut définir l'aire d'étude en prenant en compte les caractéristiques fonctionnelles, typomorphologiques et les données naturelles.

Ensuite, l'aire d'étude est divisée en quartiers, en secteurs, en zones ou en entités, selon la terminologie choisie et qui reflète une conception particulière de l'urbanisme et de la ville. Cette pratique du *zonage* permet de dégager des unités d'analyse facilitant :

- le recueil de l'information chiffrée ou non : les données ;
- l'identification d'entités homogènes pour l'analyse et dans lesquelles l'intervention urbaine sera orientée selon les caractéristiques propres à chaque entité.

En ce début d'analyse, la détermination des entités est provisoire et peut être confirmée ou affinée, au fur et à mesure. Les critères possibles pour la détermination des entités sont :

- classiquement, l'*activité dominante* et donc l'homogénéité fonctionnelle de l'entité d'étude. Ce critère a fortement marqué l'urbanisme fonctionnaliste basé sur un *zonage fonctionnel* ;
- l'homogénéité du cadre bâti et du tissu urbain. Ce critère prend en considération l'occupation du sol et les caractéristiques typologiques et morphologiques de l'entité ;
- parfois, on peut avoir recours aux limites administratives ou para-administratives, comme par exemple les limites conventionnelles des districts de recensement, qui, loin d'offrir des critères concrets, donnent des entités dont le nombre d'habitants se rapproche et pour lesquelles l'information chiffrée, donnée par les statistiques, est immédiatement et facilement reportée.

Une fois l'aire d'étude et les entités homogènes identifiées, l'analyse proprement dite peut commencer. Dans cette présentation simplifiée, nous avons voulu distinguer trois types de données à recueillir par entité :

- les données physiques naturelles : c'est le site et ses composantes. Il doit être considéré à part, indépendamment, dans un premier temps, de l'établissement humain ;



- les données non physiques quantifiables : c'est les données dites "socio-économiques". Elles concernent : la démographie, l'économie et l'occupation du logement ;
- enfin, les données spatiales et physiques. Elles englobent le foncier, la spatilisation des activités et enfin les caractéristiques de la forme urbaine.

### Le site naturel

Le site naturel doit être entendu comme l'ensemble des orientations et des contraintes que la nature impose à l'établissement humain. Il se compose :

- du *climat* qui est un déterminant de la forme urbaine et de l'habitation. Le soleil, recherché l'hiver et craint l'été, est un indicateur de l'orientation des bâtiments. Les vents dominants déterminent, par exemple, la position des habitations par rapport aux foyers de pollution (zones d'industrie) ;
- de la *topographie* et de l'*hydrographie* qui ordonnent, plus que tout, l'orientation des rues et la structure urbaine, et règlent le ruissellement. Les inondations destructrices sont souvent le résultat d'une non compréhension des lignes de ruissellement ou d'installations humaines qui les contrarient ;
- de la *nature du sol*. A ce propos, une bonne analyse peut avoir pour effet d'interdire l'habitation ou d'imposer le drainage dans des terrains marécageux ou soumis au risque d'inondation. Dans un autre registre, l'étude de la nature du sol indique les terres à potentialités agricoles élevées qu'il est utile de préserver en limitant la construction pour les seuls besoins familiaux et de l'exploitation ;
- de la *nature du sous-sol*. L'étude des éléments géologiques du sol, des contraintes du sous-sol, de la portance du sous-sol pour les constructions et de la sismicité doivent permettre de situer les constructions selon leur importance et leur usage et d'en définir la nature et les dimensions des fondations ;
- du type et de la répartition de la *végétation* sur le territoire.

Généralement, l'objectif opérationnel de l'analyse du site naturel est de déterminer les entités ou parties d'entités à préserver (exemple des entités à hautes potentialités agricoles et des espaces naturels sensibles ou classés) et celles où la construction doit être prohibée ou soumise à des conditions draconiennes (exemple des entités inondables, à terrains instables, marécageuses ou polluées).

## Les données non physique quantifiables

Pour faire des choix d'aménagement judicieux et déterminer les priorités, il est nécessaire de connaître et de comparer la situation des diverses entités sur le plan socio-économique et démographique. A cet effet, les données statistiques, relatives à la démographie, à l'économie urbaine et à l'occupation du logement, sont les seuls indicateurs. Nous présentons, ici, les données essentielles et simplifiées, pour l'usage de l'architecte-urbaniste :

### Les données démographiques

Les plus utiles sont le *taux de croissance* de la population, indispensable pour la détermination des efforts de programmation et d'investissement en matière de logement, d'équipements collectifs et d'infrastructures. Le taux de croissance indique si l'entité ou la ville présente un rythme ascendant ou descendant, entre deux moments donnés - généralement les dates de recensement. Le taux de croissance est la résultante du mouvement naturel (naissances, décès) et du solde migratoire (arrivées, départs).

Il est aussi important d'identifier la pyramide des âges de la population. L'effort de programmation et les formes d'urbanisation elles-mêmes ne peuvent être les mêmes pour une population vieillissante et stagnante ou une population jeune et dynamique.

### Les données économiques

L'observation de la situation économique passe par la connaissance :

- des *catégories socioprofessionnelles* et leur répartition par secteurs d'activité (secondaire, tertiaire et agricole s'il y a lieu) ;
- du *taux de chômage* ou d'occupation, ce qui est un indicateur essentiel des tensions sociales potentielles et des efforts d'investissement à consentir ;
- du *niveau des salaires et des revenus*. Cet élément est essentiel pour connaître la richesse des habitants d'une ville ou d'une entité, et par conséquent, la richesse de la ville et ses ressources, en termes d'apport à la fiscalité locale ;
- le *nombre d'emploi* et son évolution, ce qui implique une connaissance du niveau des *investissements* et leur évolution. Ces données renseignent sur la dynamique de la ville et l'attraction ou la répulsion qu'elle exerce sur les acteurs économiques. L'investissement étant bénéfique sur le plan de la création d'emplois et celui de la fiscalité (taxe professionnelle, taxe foncière), les mesures d'incitation à l'installation des investisseurs s'imposent à toutes les communes ;



• enfin, le rapport entre la *population*, d'une part, et la nature et le nombre des *équipements collectifs, des commerces, des services et des infrastructures*, d'autre part, reflète le niveau d'équipement d'une commune, le bien-être de ses habitants et, là aussi, les efforts à consentir pour rattraper les retards éventuels.

### *L'occupation du logement*

La connaissance du parc du logement (le nombre total des logements) et de son évolution (datation, vétusté, niveau de confort) permet de déterminer le déficit, c'est-à-dire la différence entre l'offre en logements et la demande.

En termes d'occupation, le Taux d'occupation par logement (T.O.L.) et son évolution indiquent les conditions générales de logement de la population. Tandis que le Taux d'occupation par pièce (T.O.P.) et son évolution montrent, avec plus de précision, l'occupation effective des espaces de logement. L'action d'urbanisme doit toujours avoir comme objectif la diminution du T.O.L. et du T.O.P., ainsi que le remplacement ou l'amélioration des habitations vétustes et précaires.

Pour faciliter l'interprétation, il importe que les diverses statistiques réunies soient représentées sous forme de graphiques qui envisagent l'ensemble des données non physiques quantifiables dans la durée, pour que soient connues les grandes tendances nécessaires à une identification prospective des besoins et des moyens réels de la ville et des entités. C'est là le fondement essentiel de la planification urbaine classique.

## Les données spatiales et physiques

### *Le domaine foncier*

Préalable à toute action d'urbanisme, la connaissance de la situation du foncier passe par l'identification :

- de la propriété foncière : on y distingue le *domaine public* qui englobe les biens fonciers publics et privés de l'Etat central et de ses collectivités locales (*Wilaya* et Commune), lesquels biens ne sont pas susceptibles d'une appropriation privée, sauf conjoncture exceptionnelle (voir chapitre 7). Là, l'intervention de la collectivité est plus aisée que dans le *domaine privé* où la réalisation de projets pour les besoins d'intérêt général et d'utilité publique implique le recours aux procédures coûteuses d'expropriation ou de préemption. Il existe un troisième domaine relevant du *habous* ou *waqf* et que nous évoquerons dans le chapitre 7 ;

- des prix des terrains : à la contrainte relative au régime de propriété, s'ajoute celle des prix des terrains. Dans une ville, les terrains ne se valent pas, ils sont plus ou moins coûteux, selon leur situation et leur niveau d'équipement. D'où des coûts d'urbanisation différents que l'aménageur ne peut négliger.

- de l'occupation du sol : selon les entités, la densité d'occupation est différente et est un indicateur des possibilités d'intervention. Le Coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) et le Coefficient d'emprise au sol (C.E.S.) indiquent la densité d'occupation.

Ceci dit, l'occupation du sol ne se limite pas à la densité ; l'affectation des terrains entre les groupes d'activités est tout aussi importante, notamment pour la démarche fonctionnaliste qui accorde une place de premier choix à la distribution spatiale des activités dans chaque entité.

Cette pratique dite du *zonage* (le mot anglais *zoning* est beaucoup plus utilisé aujourd'hui) définit, sur le territoire de la ville ou d'une entité, la répartition des établissements des habitants selon leur fonction. Si, dans l'histoire, le zonage était connu sous la forme des rues de métiers et des entités d'habitation, aujourd'hui, il est imposé par la réglementation des plans d'urbanisme qui s'applique au sol et aux droits de construire. Le zonage élevé au rang de dogme par la Charte d'Athènes peut être préjudiciable au fonctionnement de la ville s'il ne tient pas compte des conditions du sol et du sous-sol, des éléments climatiques, des moyens de transport et de la diversité fonctionnelle. Un zonage simpliste imposant de vastes entités mono-fonctionnelles est, à la fois, source d'appauvrissement de la vie urbaine et de gaspillage de sols urbains rares et précieux.



### Les activités

Nous les entendons au sens le plus large et les avons réparties en trois grands groupes : les infrastructures, les équipements et le logement.

#### Les infrastructures :

Il s'agit de l'ensemble des réseaux nécessaires à la circulation, dans la ville, des hommes et des biens, de l'énergie et de l'information.

- La circulation des hommes et des biens : Il s'agit là du problème le plus angoissant dans la grande ville moderne. La circulation des hommes et des biens est assurée par la *voirie*.

On comprend aisément la place qu'a accordé l'urbanisme moderne à la circulation. Déjà, dans la *Teoria*, *Cerda* distingue un *espace de séjour* (statique) d'un *espace de mouvement* (dynamique et de circulation). La Charte d'Athènes fit de la circulation une des quatre fonctions majeures et universelles des établissements humains modernes.

Communément, parler de circulation c'est évoquer essentiellement la circulation automobile qui assure celle des hommes et des biens. Son analyse doit rendre compte des aspects suivants :

- l'emprise de la voirie, c'est-à-dire la largeur des voies et leur part dans la surface urbaine totale ;
- la hiérarchie fonctionnelle de la voirie qui peut distinguer : une circulation régionale, plus ou moins indépendante de l'agglomération urbaine ; une circulation locale qui relie le centre à la périphérie et inversement (circulation radiale), ou encore les quartiers entre eux, sans passer par le centre (circulation périphérique) ; et enfin, une circulation d'accès (dite tertiaire) desservant, notamment, les ensembles d'habitation et les entités d'activité ;
- les croisements ou les nœuds où se rencontrent les flux et où se situent généralement les *points noirs*. Il s'agit des places de carrefours à distinguer des places situées en dehors des grands courants de circulation,
- les aires de stationnement (parkings, places de stationnement disposées le long des voies...) qui permettent de soustraire, momentanément, les véhicules à la circulation ; elles doivent être, par conséquent, assez nombreuses pour éviter la congestion et judicieusement situées pour permettre un usage facile de l'espace urbain ;
- les systèmes des transports qui doivent être analysés en termes de modes, parcours et points de desserte ;
- enfin, le *flux de circulation*. Le flux, à distinguer du système de circulation proprement dit, est une donnée chiffrée mesurant la densité des déplacements figurée par des épaisseurs de tracé proportionnelles à cette densité.

L'intervention sur la voirie est une des actions d'urbanisme contemporain les plus courantes. L'analyse permet de déduire la nécessité de certaines ouvertures de voies pour des relations non existantes, des élargissements et des rectifications éventuels, mais aussi l'organisation de la police de la circulation (sens uniques, stationnement...).

Assurer la circulation dans la ville est une prérogative de la collectivité et relève de l'intérêt général, toutefois, elle ne doit pas perdre de vue des aspects qui furent souvent négligés par l'urbanisme moderne, entre autres :

- l'ouverture d'une voie trop large ou l'élargissement d'une voie existante, sans véritable nécessité, est une immobilisation du capital foncier pour un temps indéterminé ;
- la logique exclusivement utilitariste (flux important donc voies larges) a mis de côté les aspects liés à la composition et à l'esthétique urbaines. Les voies désertes et tristes, dénoncées à juste titre, ne permettent pas la mise en valeur des architectures ;
- le piéton fait souvent les frais, sur le plan du confort et de la sécurité, du *tout automobile* et des largeurs excessives ;
- inversement, le manque de prévoyance conduit à des voies trop étroites, ne pouvant accompagner le développement urbain, car rien n'a été fait pour ménager l'avenir, à travers des servitudes *non aedificandi* sur les côtés des voies susceptibles d'élargissement.

- La circulation de l'énergie et de l'information : Elle est assurée par les *réseaux* qui concernent :
  - l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées ;
  - l'alimentation en énergie électrique et en gaz,
  - les liaisons téléphoniques et, plus récemment, le câble et les fibres optiques (Nouvelles technologies de la communication N.T.C.). Ces liaisons sont les outils de circulation de l'information

Les réseaux sont des indicateurs importants pour la connaissance du niveau de développement d'une ville, du niveau de vie de ses habitants et de son degré d'attraction pour les populations, les richesses et les investissements. Leur importance est appréciée selon le taux de desserte (nombre de foyers desservis), leur état et leur capacité.

#### Les équipements :

Nous en avons exclu les infrastructures - présentées ci-dessus - qui font, habituellement, partie de ce qu'on appelle communément l'*équipement* d'une ville.



En fait, les équipements désignent ici l'ensemble des établissements hors logement. Il s'agit des : commerces et services, équipements collectifs, activités productives et espaces verts et de loisir.

- Les commerces et services : les commerces et les services sont à identifier selon leur *nature* et leur *mode de distribution* : linéaire le long d'une rue, regroupé de manière ponctuelle. Cette analyse permet la détermination des besoins en surface, selon les entités, ainsi que les lieux préférentiels d'installation future des commerces.

Une concentration des commerces et des services à un endroit ou un déséquilibre dans leur répartition dans la ville est une source de problèmes fonctionnels supplémentaires, particulièrement les problèmes de congestion et de transport. Pourtant, l'urbanisme de ces dernières décennies, considérant que l'habitation n'est plus nécessaire à la définition des centres villes, a produit des secteurs centraux faits de bureaux et de services tels les *Central Business Districts* (C.B.D.), grouillant de monde pendant la journée et devenant des univers déserts, dès la fin de l'après-midi, à l'image de la City de Londres ou du quartier de La Défense à Paris.

- Les équipements collectifs : c'est les établissements accompagnant et *équipant* le logement. Par définition, leur usage est partagé par tous les membres de la collectivité, ils ont donc un caractère d'utilité publique : hôpitaux, établissements d'enseignement, établissements sportifs, édifices publics divers.

La localisation, la taille et la qualité des équipements collectifs doivent être mises en rapport avec le nombre d'habitants et les systèmes de circulation et de transport. Ainsi, peuvent être repérées les situations de déséquilibre ou d'insuffisance et les niveaux d'accessibilité, par rapport à des normes quantitatives et qualitatives.

La démarche qui consiste à rechercher les besoins surfaciques en équipements collectifs pour un nombre donné de la population a été illustrée par l'outil opérationnel d'accompagnement des instruments d'urbanisme dit *Grille d'équipement* (la première grille d'équipement française fut la grille Dupont, datant de 1959 et accompagnant les Zones à urbaniser en priorité : Z.U.P.). Le danger de cette démarche abstraite, fondée sur le modèle fonctionnaliste de la ville, réside dans un type de programmation sans véritable connaissance d'une réalité concrète et complexe. En faisant correspondre à un nombre de population ou de logements donné un niveau d'équipement donné, on définit, au préalable, des systèmes distincts les uns des autres : équipements scolaires, équipements sportifs, équipements de loisirs, équipements de santé. Chaque système est décomposé à son tour ; à titre d'exemple, les

équipements scolaires englobent les écoles primaires, les écoles secondaires, les centres d'apprentissage... Cette logique, assumée intégralement, doit conduire à l'établissement d'édifices types dont la surface, le coût et les procédés de construction sont connus à l'avance, donc facilement programmables et réalisables. Le résultat est souvent décevant quant à l'intégration au site d'objets solitaires et sans caractère, à la satisfaction des besoins réels, à l'accessibilité et à la forme urbaine produite.

- Les activités productives : dans une ville, il s'agit, essentiellement, de l'activité industrielle ou artisanale et de l'activité annexe de stockage (logistique). Les activités productives, avec les services, sont la source des emplois nouveaux, des recettes fiscales et le domaine de l'investissement. Une ville dynamique attire les investisseurs en leur offrant des facilités fiscales et foncières, en contrepartie des emplois à créer.

Dans cet ordre d'idées, l'analyse montre les disponibilités foncières et l'adéquation ou l'inadéquation de la localisation des activités productives par rapport au système de circulation (voirie, alimentation en eau et en énergie, assainissement, liaisons avec les réseaux divers). Il est bien évident, aujourd'hui, que l'environnement de l'investissement est une donnée essentielle pour l'installation d'activités dont le souci primordial est une relation facile entre les lieux d'approvisionnement et lieux de production, et entre ceux-ci et les aires d'écoulement de la production, à l'intérieur ou à l'extérieur de la ville.

- Les espaces verts et de loisir : le développement de la notion d'hygiène physique, depuis la révolution industrielle, a fait de la ville un organisme vivant qui a besoin de poumons renouvelant l'air et diminuant la densité des espaces construits. Le système des espaces verts ou circuit d'aération continue (*Park System*) est le poumon de la ville contemporaine, en plus de sa vocation récréative et de loisirs. La Charte d'Athènes a fait du loisir une des quatre fonctions majeures de la ville et de l'espace vert un composant essentiel de l'espace urbain ne serait-ce que par les surfaces importantes qu'il doit y occuper par rapport au cadre bâti.

Les espaces verts ou de promenade peuvent être classés en trois catégories principales :

- les grands parcs de promenade, véritables entités de la ville par leur superficie. Ils sont situés, généralement, à la périphérie de la ville (Bois de Boulogne et de Vincennes à Paris), et parfois, à l'intérieur de la ville (Jardin du Luxembourg à Paris, *Hyde Park* à Londres et *Central Park* à New York). Ces parcs sont censés être fréquentés par toute la population urbaine ;
- les jardins de quartier qui permettent à la population d'un quartier ou d'une entité de trouver un abri parmi les arbres et la vue reposante de la verdure ;



- les petits squares et les jardins d'enfants dont la répartition doit être facile d'accès aux proches habitants, aux mères de famille et aux enfants ;
- enfin, on peut ajouter, les rangées d'arbres d'alignement, le long des avenues et des boulevards, et qui assurent une présence continue de la verdure, dans la ville.

L'analyse est appelée à montrer si les divers espaces verts sont convenablement utilisés par la population, compte tenu de leur accessibilité qui doit requérir un temps assez court et un coût de déplacement assez modéré, d'où l'intérêt d'un système hiérarchisé et équilibré, desservant équitablement les divers quartiers. Haussmann expérimenta avec succès la hiérarchie décrite ci-dessus : deux grands parcs périphériques, à l'échelle de l'agglomération (Vincennes à l'Est et Boulogne à l'Ouest) ; les grands jardins à l'intérieur de la ville (Montsouris au Sud, les Buttes Chaumont au Nord, Luxembourg au Centre) ; et enfin les petits squares clôturés et aménagés.

#### Le logement :

Avec la circulation, l'espace du logement est l'élément le plus important de l'urbanisme contemporain et de l'idéologie moderniste. Avoisinant, généralement, une proportion de 50 % du cadre bâti d'une ville, le logement est "traditionnellement" privilégié et considéré par l'analyse urbaine, selon les critères suivants :

- Les caractéristiques typologiques: il existe, de prime abord, une approche simpliste qui établit une typologie d'après le type d'occupation du logement ; on va ainsi parler de l'habitat individuel, de l'habitat *semi-collectif* et de l'habitat collectif. Dans le même registre, il existe une typologie administrative selon le nombre de pièces (F1, F2, F3...).

De telles approches relèvent d'une démarche de marketing et n'ont rien de scientifique. A titre d'exemple, on parle d'habitat semi-collectif pour montrer qu'il offre des qualités en dessus de celles de l'habitat collectif, en termes, d'accès, de voisinage et de services communs, notamment.

Toute autre est la démarche typologique, proprement dite, dont la paternité revient à des auteurs italiens (Argan, Muratori, Rossi). Celle-ci se concentre sur le type de bâtiment en réduisant, par l'analyse, à quelques grandes catégories la multiplicité et la variété des formes, dans un but de maîtrise du processus de projet. Dans ce cas, l'édifice, et notamment la cellule d'habitation est considérée comme la matrice de l'espace physique, selon les propres termes de Aymonino.

- L'état du logement et sa datation : dans cette approche, il s'agit de déterminer l'année de construction, ou encore si l'état du logement est bon, satisfaisant, vétuste, dégradé ou précaire. La connaissance de l'état physique du logement peut motiver le choix des interventions de rénovation, de restructuration ou de réhabilitation. Historiquement, la vétusté de logements, accablés de tous les maux, a souvent justifié les opérations de rénovation qui ont déstructuré les centres villes, au cours des précédentes décennies.

- Les transformations du cadre bâti du logement : l'observation de la dynamique du cadre bâti renseigne sur les besoins et désirs exprimés par les habitants. Les densifications, les surélévations, les rajouts divers, les micro-rénovations, le nombre moyen de niveaux, sont autant d'indicateurs pour les futurs aménageurs et concepteurs.

#### La forme urbaine

L'intérêt pour la forme urbaine est, aujourd'hui, bien établi par les études dites typo-morphologiques. Pourtant, ces études sont, à l'origine, un véritable mouvement de contestation.

- de la démarche des Congrès internationaux d'architecture moderne (C.I.A.M.) qui, par indifférence envers la ville historique, a délaissé les études sur la forme urbaine et entraîné une transformation radicale, souvent critique, de la forme physique et spatiale des villes ;
- la dissociation entre architecture et urbanisme qui a mis de côté l'apport précieux de l'architecture, particulièrement dans la définition de l'espace public. Le retour à la forme urbaine traduisait donc, pour nombre d'architectes, le souci de rapprocher l'architecture et l'urbanisme qui s'était égaré, selon eux, dans les méandres de la planification urbaine dominante telle que nous l'avons décrite.

La morphologie urbaine repose, par conséquent, sur la réintroduction de la dimension physique et spatiale dans les études urbaines.

Bien qu'une définition unique de l'objet de l'analyse morphologique reste impossible en l'absence d'un consensus entre les spécialistes du domaine eux-mêmes, essayons d'en faire une description synthétique :

L'analyse morphologique ou de la forme urbaine est fondée sur la *description* d'un tissu urbain - expression physique de la forme urbaine - dont les éléments sont :

- le réseau des rues et des places ;
- le parcellaire ;
- le bâti ;
- l'espace libre ;
- et le site (orographie, hydrographie, couverture végétale).



L'identification des relations qu'entretiennent ces divers éléments entre eux et avec la durée, dans une perspective historique de transformation, qualifie le tissu urbain analysé et permet, par conséquent, d'y intégrer des projets et de le transformer sans ruptures préjudiciables à sa continuité et à son homogénéité.

Concrètement, sur le *plan opérationnel*, et sans verser dans les ambiguïtés des concepts, l'analyse morphologique, correctement effectuée, permet de dégager les grands principes relatifs à :

- l'esthétique de la ville et sa physionomie, c'est-à-dire les aspects dominants, les belvédères, les perspectives naturelles et artificielles, à aménager ou à conserver.
- la disposition du système des rues et places, ou ce qui est désigné traditionnellement par le terme *tracé*. Lequel, pour être facilement réalisable et aux moindres frais, doit s'adapter le mieux à la topographie du terrain.
- l'extension ou la transformation du tissu existant en connaissance des grands moments de son évolution. Les *dessins* des villes, à continuer ou à transformer, révèlent des formes données par la nature, les aléas de l'histoire et les actes volontaires des constructeurs. La ville à dessin orthogonal (crucial, quadrangulaire, carré, quadrillé...), la ville à dessin radio-concentrique, la ville au dessin paysagiste ou labyrinthe ou organique (comme c'est le cas de nombreux ensembles traditionnels, ou comme le préconise la théorie des Cités-jardins), sont autant de types de tracés qui impliquent des stratégies d'extension ou de transformation différentes. Par ailleurs, la connaissance de la morphologie des villes permet, en identifiant des *permanences*, de conserver correctement des centres anciens et d'éviter dans les nouvelles urbanisations, les ruptures brutales dans le tissu, notamment au niveau des tracés et du parcellaire.
- la prise en considération des éléments, qui dans le tissu urbain, sont devenus, en traversant les époques historiques et en persistant par leurs tracés et leurs traces, des *éléments singuliers*, des *faits urbains*, des *permanences*. Cette démarche a le mérite d'éviter les risques inconsidérés et les résultats désastreux de la *tabula rasa* et s'intègre dans la démarche, heureusement partagée, dans une large mesure, par les spécialistes contemporains de l'urbanisme et de la préservation des centres historiques et des héritages du passé.
- l'élaboration d'un cadre physique et réglementaire dans lequel les constructeurs d'édifices peuvent contribuer, élégamment, à l'ordonnancement général de la forme urbaine. A ce propos, le Plan d'occupation des sols, en tant qu'instrument de composition urbaine, peut émettre des règles génériques de formes urbaines voire de types d'architecture, étant bien entendu que ces règles ne peuvent être établies sans une connaissance approfondie des formes urbaines et architecturales existantes. Ce type d'urbanisme dit qualitatif, qui

peut aller jusqu'à la définition des volumes urbains et des formes des îlots, guide fortement l'architecte dans son travail de conception, et va donc au-delà de l'intérêt traditionnel de l'urbanisme pour l'affectation du sol et des droits de construire.

Ceci dit, l'urbanisme basé sur les acquis de la typo-morphologie présente le risque d'une vision nostalgique de la ville reproduisant, *automatiquement*, les formes historiques, parfois non adaptées à certaines situations urbaines. Citons, à titre d'exemple, les entités périphériques en formation et à valeurs foncières faibles où l'on ne peut appliquer les mêmes règles urbaines et architecturales que dans les centres urbains ou les quartiers péricentraux. Alors que dans ces derniers cas, l'application stricte de règles morphologiques puisées dans la ville historique dense peut être un outil de valorisation du foncier et de l'espace urbains, elle peut constituer une contrainte injustifiée dans des tissus en formation qui exigent des formes d'urbanisation plus lâches et discontinues, en conformité avec la valeur du sol et préservant l'évolution future du tissu.

En d'autres termes, il n'est pas illégitime de se poser, aujourd'hui, la question de l'opportunité et de l'adaptation des formes urbaines *historiques* pour la production des espaces urbains des sociétés contemporaines dont les exigences fonctionnelles et les rapports à l'espace urbain physique sont radicalement différents de ceux qu'ont connus les sociétés dans le passé.



Grille d'équipement Instrument d'analyse et de programmation de l'urbanisme fonctionnaire	Groupe résidentiel	Unité de voisinage	Quartier ou zone	Ville ou commune
Groupe résidentiel (200 à 500 logements)	x			
Unité de voisinage (800 à 1 200 logements)		x		
Quartier ou zone (2 500 à 4 000 logements)			x	
Ville ou commune				x
I. Équipements éducatifs et culturels				
École primaire		x		
École et collège				x
Centre culturel				x
Salle de spectacle			x	
Salle de conférences et concerts				x
Musée ou galerie d'exposition				x
Bibliothèque et salles de lecture (salles et enfants)				x
Salles de réunions			x	
Maison de jeunes		x		
Logements et lieux de jeunes			x	
Musique			x	
Hébergement				x
II. Équipements socio-sociaux				
Maison garderie d'enfants		x		
Centres d'action sociale		x		
Cafétéria			x	
Foyer d'enfants			x	
Centre de divertissement social			x	
Maison de retraite, foyer pour personnes âgées			x	
Bureau d'aide sociale				x
Centre médical		x		
Dispensaire de soins			x	
Dispensaire de prévention maternelle et infantile			x	
Hôpital				x
Hôpital psychiatrique				x
Service d'ambulance				x
Service de santé publique				x
III. Équipements de loisir, sport et espaces verts				
Parcs d'attractions	x			
Jardins publics		x		
Parcs urbains			x	
Grand parc boisé				x
Terrains de volley-ball et basket-ball		x		
Courts de tennis			x	
Terrains d'améliorations pour le football			x	
Terrains ou clubs de compétition athlétique				x
Salle de sport				x
Bureau de location de matériel				x
IV. Voies, Parking				
Voies et trottoirs	x			
Parkings	x			
Eclairage public et mobilier urbain	x			
Bancs publics		x		
Gare routière				x
Gare de chemin de fer				x
V. Administration, services publics				
Services administratifs et techniques municipaux				x
Institutions annexes des services techniques (stations, ateliers, eaux, voirie, ramassage des ordures ménagères)				x
Commission de police			x	
Protection civile				x
Services de l'Etat (Gendarmerie, Police, ...)				x
Bureau de poste principal				x
Bureau de poste annexe			x	
Central téléphonique				x
Cabines de téléphone public		x		
Marchés publics			x	
Cimetière				x

## Exemple de grille d'équipement :

La grille théorique d'équipement est un outil technique d'analyse des besoins en équipements et de leur programmation à des échelons divers de la hiérarchie urbaine.

La grille théorique d'équipement présentée ci-dessus est tirée des premières grilles d'équipements françaises. Elle a le mérite d'être claire et facile à lire. Elle considère quatre échelons de la hiérarchie urbaine (groupe résidentiel, unité de voisinage, quartier et ville).

Cette grille est présentée comme exemple et à titre indicatif. Comme toute grille, elle peut constituer pour l'urbaniste un instrument de prévision des équipements et donne le seuil à partir duquel leur installation doit faire l'objet d'une étude. Mais, il faut se garder d'un usage techniste et automatique de la grille d'équipement. Celle-ci doit toujours être l'objet d'une adaptation dans l'espace (contexte socio-économique et culturel particulier) et dans le temps (évolution des besoins, apparition et dépassement éventuels d'équipements).



## Les supports de l'analyse urbaine (la documentation urbanistique)

La documentation urbanistique se présente sous deux formes :

- une documentation écrite ;
- une documentation graphique ;

### La documentation écrite

Selon son contenu, elle peut être classée en cinq catégories :

- une documentation à contenu général ;
- une documentation thématique ;
- une documentation spécifique (locale) ;
- une documentation urbanistique spécifique (locale) ;
- une documentation réglementaire.

#### La documentation à contenu général

Elle englobe tous les écrits urbanistiques ayant trait à la culture urbaine et qui traitent de la ville de manière globale. Elle comprend tous les écrits d'histoire urbaine, de politique urbaine, de sociologie urbaine, de doctrine urbanistique ; en somme toutes les approches théoriques de la ville qui nous servent à nous situer dans le débat urbanistique général et à nous doter d'une culture générale sur la ville.

#### La documentation thématique

Elle comprend les ouvrages, les rapports, les articles, les notices... qui traitent d'un thème particulier ; citons à titre d'exemples, l'habitat, les équipements, l'industrie, la localisation des activités, les centres historiques. Cette documentation permet d'aborder la problématique dominante dans l'entité urbaine analysée.

#### La documentation spécifique

Il s'agit de tous les écrits qui traitent spécifiquement de l'entité analysée. Il s'agit des thèses, rapports et articles relatifs à la situation générale, économique et sociale de la ville ; ouvrages et articles sur l'histoire locale ; archives locales ; écrits éventuels sur le micro-climat local ; démographie ; site naturel de la ville. Toute cette documentation permet d'affiner notre connaissance de l'entité analysée à travers le recueil de données locales de nature diverse.

### La documentation urbanistique spécifique

Ce sont tous les écrits qui traitent des problèmes urbanistiques de l'entité analysée ; entre autres les problèmes d'hygiène et de salubrité, de circulation, des espaces libres et des espaces verts, de la physionomie de la ville, de la répartition des activités, de l'entretien et de la situation des monuments et des édifices à valeur culturelle et esthétique, les données statistiques publiées et/ou commentées, et enfin de la gestion et des politiques urbaines locales.

### La documentation réglementaire

A toute cette documentation écrite s'ajoutent les textes urbanistiques et réglementaires régissant l'urbanisation locale, qu'il soient établis pour tout le territoire ou pour l'échelon local. Citons par exemple :

- les textes généraux ou politiques concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, du type charte ou livre blanc ;
- les ordonnances, décrets et lois qui déterminent : la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de protection du patrimoine, les instruments d'urbanisme et leur méthodologie d'élaboration et les codes de l'urbanisme et de la construction, qui peuvent en découler ; le régime de la propriété, de gestion des sols et toutes les mesures qui s'y rattachent (expropriation, préemption, etc.) ;
- les textes et règlements d'urbanisme locaux qui concernent les orientations générales et le règlement du plan directeur ; la note de présentation et le règlement du P.O.S. C'est-à-dire toutes les dispositions et recommandations administratives, juridiques et techniques garantissant le respect des choix contenus dans le plan d'urbanisme et qui doivent être respectés par tous les acteurs de la ville (organismes et services techniques publics et privés, particuliers...). On peut rattacher à ce type de documentation écrite, les cahiers de charges particuliers à certaines entités ou lotissements.

### La documentation graphique

C'est de ce type de documentation que dépend aussi bien l'efficacité de l'observation, de l'enquête et de l'analyse, que la lisibilité du projet urbanistique et sa promotion auprès de la commande.

La documentation graphique se décompose en trois catégories :

- la documentation graphique de base ;
- la documentation graphique d'analyse et les fiches d'analyse ;
- la documentation graphique de projection et d'aménagement.



### La documentation graphique de base

Elle englobe les plans de toute nature :

- les plans et représentations historiques de la ville ;
- les cartes géographiques et territoriales de différentes échelles ;
- les cadastres généraux ou partiels qui sont intéressants pour la connaissance des différentes phases d'évolution de la ville ;
- les photos aériennes qui donnent une image réelle, en un temps donné, de l'évolution urbaine ; c'est la source privilégiée pour l'actualisation des fonds de plans dont dispose l'urbaniste ; leur datation est de ce fait très importante. Ceci dit, aujourd'hui, les photos satellites et les techniques informatiques de stockage des données, telles que les Systèmes d'information géographique (S.I.G.), offrent des possibilités autrement plus intéressantes que celles des photos aériennes classiques ;
- les photos qui permettent d'avoir une perception précise du paysage urbain ;
- les fonds de plans nécessaires au travail d'analyse et qui sont tirés et actualisés sur la base des documents cités ci-haut.

L'ensemble de cette documentation graphique de base peut être considéré comme *neutre*. Ce sont les informations recueillies au cours de l'analyse et du projet qui vont donner un contenu et une thématique précise à ces fonds de plans.

### La documentation graphique d'analyse et de synthèse

#### La documentation graphique d'analyse :

Elle regroupe divers plans utilisés pour l'enregistrement et la représentation des informations recueillies au cours de l'analyse, ils correspondent à la ville ou à une ou plusieurs entités de celle-ci, nous pouvons y distinguer essentiellement (cette liste peut être complétée, réduite et redéfinie selon l'approche d'analyse adoptée) :

- le plan de l'évolution historique de la ville, indiquant les plus importantes phases d'évolution ;
- le plan des statuts des sols qui indique les trois grands types de propriété foncière : étatique ou publique (domaines, communes) ; para-publique (du type *habous*) ; privée appartenant à des particuliers ou à des groupes ;
- le plan des emprises urbanisées qui distingue les entités urbanisées des entités non urbanisées ;
- le plan de zonage qui découpe le territoire urbain en entités d'étude.
- le plan des activités qui montre, à l'aide d'un graphisme approprié, la répartition des diverses activités sur le territoire urbain (habitat, activités

tertiaires, activités industrielles, espace central, voirie, et enfin les infrastructures et les réseaux divers) ;

- le plan de circulation qui indique le réseau des voies, les sens de circulation, ainsi que les nœuds importants ou conflictuels.
- le plan des flux de circulation qui indique le volume de circulation, en utilisant des épaisseurs de voie proportionnelles aux flux donnés par des enquêtes spécialisées ;
- le plan de transport qui restitue les lignes de desserte des différents modes de transport en commun (bus, métro, chemin de fer, tramway, téléphérique), ainsi que les stations desservies ;
- les plans de répartition des équipements collectifs qui correspondent à chacun des grands systèmes d'équipement (enseignement, santé, espaces verts...) ;
- le plan de répartition des commerces et des services ;
- le plan des espaces centraux qui permet d'identifier visuellement, l'espace du centre-ville ;
- le plan des industries, des activités productives et des activités annexes ;
- les plans relatifs à l'espace du logement (plan des typologies, plan de l'état du logement, plan de datation) ;
- le plan du parcellaire ;
- le plan de la voirie ;

...

#### La documentation graphique de synthèse :

Citons entre autres documents :

- le plan des emprises pouvant être destinées à l'urbanisation et qui doit indiquer tous les espaces non bâtis et/ou non utilisés, constructibles et non constructibles, ainsi que leur statut (la propriété foncière). Le graphisme employé à ce sujet doit montrer le degré de facilité ou de difficulté de l'urbanisation éventuelle de ces parcelles ;
- le plan des identités urbaines, indiquant l'identité des entités étudiées ; notamment les entités à valeur culturelle et/ou architecturale ;
- le plan de croissance urbaine qui précise les lignes ou les pôles de croissance ; en d'autres termes les tendances de l'urbanisation du territoire ;
- le plan des hypothèses d'intervention qui précise les types d'intervention envisagés pour chacune des entités d'analyse, conformément aux conclusions tirées des disponibilités et des aptitudes à l'aménagement. Ce plan fixe aussi l'image future de l'entité considérée (impact).



### Les fiches d'analyse :

Ce sont des fiches qui concernent les informations recueillies lors de l'analyse : celles-ci sont exprimées par des taux, des rapports et des indices qui permettent l'évaluation rapide et chiffrée de la situation. Ces indices feront l'objet du prochain volet du présent chapitre.

### La documentation graphique d'intervention et d'aménagement

Cette documentation réunit tous les plans liés au projet urbanistique proprement dit. Nous pouvons les classer comme suit :

- le plan d'aménagement ou plan directeur (*Master Plan*) : Il découle directement des phases d'analyse et de synthèse et il correspond, dans la réalité algérienne d'avant 1990, au Plan d'urbanisme directeur (P.U.D.) et, après, au Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.). Son échelle la plus courante est le 1/10 000<sup>e</sup> et elle dépend, en fait, de l'étendue du périmètre d'étude. Le plan d'aménagement fixe les grandes options de développement de la ville pour le long terme et quelques orientations réglementaires (pour plus de détails, voir le chapitre 6 consacré aux instruments d'urbanisme en Algérie).
- le plan d'occupation des sols (P.O.S.) : Son échelle est le 1/2 000<sup>e</sup> ou le 1/1000<sup>e</sup> (voire le 1/500<sup>e</sup> pour la composition urbaine) ; comme son nom l'indique, il fixe l'usage des terrains et les droits de construire et, parfois, en tant que plan de composition urbaine, un style urbain ; il est donc le document d'urbanisme réglementaire par excellence (pour plus de détails, voir le chapitre 6 consacré aux instruments d'urbanisme en Algérie).
- le plan-masse / le plan d'épannelage : Ils peuvent être rattachés au P.O.S., mais pas obligatoirement. Ces plans sont au 1/500<sup>e</sup> ou au 1/200<sup>e</sup>. C'est les plans de composition urbaine proprement dits qui s'appliquent à de petits secteurs de la ville (groupes d'îlots). Ils indiquent, avec détail, la configuration de l'espace à créer, en rendant compte de : la solution planimétrique conforme aux servitudes fixées, au préalable, par le plan d'aménagement et le plan d'occupation des sols ; la solution volumétrique conforme aux servitudes fixées par le plan d'aménagement et le plan d'occupation des sols (le plan d'épannelage étant la représentation en trois dimensions de l'espace urbain). En général, les projets d'urbanisme courants ne comportent pas ce niveau de détail, sauf dans le cas de P.O.S. conçus comme de véritables plans de composition urbaine et se revendiquant d'un urbanisme dit qualitatif.
- le projet urbain (ce terme peut avoir plusieurs significations comme le montrent d'autres chapitres) : On se rapproche ici du projet architectural classique ; on s'occupe donc d'une action ponctuelle à l'échelle d'un fragment de ville ou d'un quartier. On peut citer, à titre d'exemples : l'aménagement d'un espace public (place, avenue, rue...), un projet ayant des implications sur

l'environnement urbain (gares, aéroport, hôpital, université, habitat collectif...), à un îlot ou un ensemble d'îlots (projet d'architecture urbaine), un nœud important de circulation...

### Les indices d'analyse et de mesure de l'occupation du sol

Nous présentons ici les indices de mesure indispensables pour le travail de l'urbaniste dans son évaluation et présentation des données de la réalité urbaine, qu'elles soient spatiales ou a-spatiales.

Il faut manier ces indices avec précaution, car il ne reflètent pas directement la réalité urbaine concrète. Par ailleurs, ils sont en partie le produit du modèle d'urbanisme fonctionnaliste dans sa variante technique qui a accordé une place importante à la "quantification" et a opéré une forte ségrégation entre les grandes fonctions urbaines - comme l'illustre la distinction entre logement et équipements, par exemple.

### La population

Les données numériques concernant la population sont les données démographiques classiques, que nous citons ici pour rappel :

- le nombre de population ;
- la densité de la population : population totale / superficie totale, exprimée en habitant / hectare. Inversement, on peut considérer la consommation d'espace par habitant, exprimée, souvent, en m<sup>2</sup> / habitant ;
- le solde migratoire : il s'agit des apports ou des pertes de population du fait des migrations (arrivées - départs). Il est exprimé en ‰ de la population totale initiale et est pris en compte dans le calcul du taux de croissance ;
- le taux d'accroissement naturel : natalité - mortalité. Il est exprimé en ‰ de la population totale initiale et implique un taux de natalité et un taux de mortalité à connaître par le biais des statistiques ;
- le taux de croissance : accroissement naturel + bilan des flux migratoires. Il est exprimé en ‰ de la population totale initiale et présuppose la connaissance du flux migratoire et du taux d'accroissement naturel ;
- le taux de nuptialité : ‰ des personnes mariées par rapport au personnes en âge de se marier ;
- la pyramide des âges : donne les pourcentages des catégories de population selon les âges et les sexes ;
- la taille des ménages : c'est-à-dire la taille moyenne, le nombre des ménages et le nombre d'enfants par femme ;
- la population en âge d'être scolarisée : en ‰ de la population totale ;
- le taux de scolarisation : population scolarisée en ‰ de la population en âge d'être scolarisée ;
- le taux d'alphabétisation.



### *L'activité et l'emploi*

Ils sont exprimés par :

- la population active : en % de la population totale ;
- le taux d'emploi : population active bénéficiant d'un emploi, par secteur ou globalement, exprimé en % de la population active ;
- le taux de chômage : en % de la population active non occupée par rapport à la population active ;
- le revenu moyen de la population exprimé en monnaie / habitant ;
- le nombre total d'emplois ;
- le nombre d'emplois par secteur ;
- le nombre des unités de production des biens et services (total ou par secteur) ;
- le taux de croissance des emplois : emplois créés en % des emplois initiaux (global ou par secteur) ;
- le taux de croissance du nombre des unités de production : global ou par secteur ;
- la surface totale des activités, exprimée en hectares, ou encore en % de la surface totale urbanisée ;
- la surface totale des activités secondaires (production de biens ou industries), exprimée en hectares ou en % de la surface totale urbanisée et en % de la surface totale des activités. Le classement peut être fait selon la taille (PME/P.M.I., grande industrie...) ;
- la surface des activités intégrées dans les immeubles d'habitation (sauf équipements), exprimée en hectares ou en % de la surface totale urbanisée et en % de la surface totale des activités ;
- la surface des entités d'activité spécialisée, s'il en existe, exprimée en hectares, ou encore en % de la surface totale urbanisée et en % de la surface totale des activités. C'est le cas des zones industrielles (Z.I.) ou des zones d'activité commerciale (Z.A.C.) ;
- le coefficient d'occupation des emplois : qui donne la consommation du sol par les activités (surface des activités / nombre d'emploi) ; il peut être global ou par secteur.

### *Le domaine foncier, le cadre bâti et l'occupation des sols*

On désigne par patrimoine ou domaine foncier les terrains non encore touchés par la construction, il est bien entendu que ces terrains peuvent être utilisés sans être construits.

Les indices suivants peuvent considérer globalement ou séparément les domaines fonciers, selon les régime de propriété (domaine foncier public, domaine foncier privé) :

- la surface totale exprimée en hectares, on peut en évaluer le pourcentage par rapport à la surface totale urbanisée ;
- la surface non bâtie : la somme des surfaces foncières libres de toute construction ;
- la surface non utilisée : la somme des surfaces foncières libres de toute construction et de toute utilisation (pour le logement et pour les équipements ; globale ou par secteur) ;
- la surface de la voirie : la somme des surfaces des voies (primaires, secondaires et tertiaires ; ainsi que les aires de stationnement et la voirie d'accès) ;
- la surface des espaces verts en % de la surface foncière ;
- la surface des réserves foncières, si elles existent, exprimée en hectares de la surface totale urbanisée.
- le prix moyen du sol au m<sup>2</sup> ;
- le coût moyen de l'urbanisation des terrains au m<sup>2</sup> : acquisition du terrain, terrassement et préparation du terrain, V.R.D., équipement, coût de la construction ;
- le coût de la construction en monnaie / m<sup>2</sup>.
- la surface bâtie au sol ;
- la surface foncière ;
- le coefficient d'emprise au sol (C.E.S.) : surface bâtie au sol / surface foncière (voir chapitre 6 pour plus de détail) ;
- le coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) : surface des planchers / surface foncière (voir chapitre 6 pour plus de détail) ;
- la hauteur ou gabarit des constructions, en niveaux ou en mètres ;
- le prospect : hauteur / largeur de la voie.

### *Le logement*

- le nombre total de logements ;
- le nombre de logements individuels : à classer selon le nombre de pièces ; évaluer le pourcentage par rapport à l'ensemble du parc logement ;
- le nombre de logements collectifs : à classer selon le nombre de pièces ; évaluer le pourcentage de chaque catégorie par rapport à l'ensemble du parc du logement collectif ;
- la surface moyenne par logement : surface plancher / nombre de logements ;
- le coefficient d'occupation du sol logement (C.O.S.) : surface totale planchers logements / surface foncière résidentielle ; il peut être calculé pour l'ensemble ou par catégorie ;
- le coefficient d'emprise au sol logement (C.E.S.) : surface totale bâtie au sol logements / surface foncière résidentielle ; même remarque que ci-dessus ;



- le taux d'occupation par logement (T.O.L.) : nombre d'habitants / nombre de logements ;
- le taux d'occupation par pièce (T.O.P.) : nombre d'habitants / nombre de pièces ;
- le statut des logements : % public-privé ou location-propriété ou encore copropriété ;
- la surface plancher totale logements : la somme des surfaces des espaces de logement ;
- la surface foncière résidentielle : la somme des surfaces foncières accueillant le logement ;
- la surface bâtie au sol du logement : la somme des emprises au sol de l'espace bâti affecté au logement ;
- la densité brute habitat : nombre d'habitants / surface foncière résidentielle (habitants / hectare) ;
- les densités nettes habitat : nombre d'habitants par catégorie / surface foncière par catégorie ;
- le coefficient d'occupation (total ou par catégorie) : surface foncière résidentielle / nombre d'habitants (m<sup>2</sup> / habitant).

### Les équipements

Ils sont entendus ici entendu au sens le plus large (commerces, équipements collectifs divers) :

- la surface plancher des équipements : la somme des surfaces des équipements ; il peut s'agir de la surface totale ou de la surface par secteur : enseignement, santé, commerce, services, culture, sport, loisirs...
- la surface foncière brute équipements : la surface foncière totale occupée par les équipements ;
- la surface foncière nette équipements : la surface foncière par secteur ;
- la surface bâtie au sol des équipements : la somme des emprises au sol des équipements ; il peut s'agir de la surface totale ou de la surface par secteur ;
- le coefficient d'occupation du sol équipements (C.O.S.) : surface totale planchers équipements / surface foncière équipements ; il peut être calculé pour l'ensemble ou par secteur ;
- le coefficient d'emprise au sol équipements (C.E.S.) : surface totale planchers équipements / surface foncière équipements ; même remarque que ci-dessus ;
- la densité brute équipements : nombre d'habitants / surface foncière équipements ;
- les densités nettes équipements : population concernée / surface foncière du secteur concerné. Par exemple, la population scolarisée / surface foncière des établissements scolaires ;

- le coefficient d'équipement moyen : surface foncière équipements par habitant / surface plancher équipements par habitant ;
- le niveau d'équipement ou quota par habitant : généralement par secteur (surface plancher équipements par habitant) ; le quota peut être exprimé par une unité spécifique, par exemple le nombre de lits / habitant pour le secteur de la santé ;
- le taux d'occupation : selon le secteur, par exemple pour l'enseignement le taux d'occupation par classe (nombre d'élèves / nombre de classes) ;
- le taux de fréquentation : nombre d'usagers par jour, mois ou année, exprimé en pourcentage de la population totale ou de la population concernée.

### La circulation et les transports

- le volume ou flux des déplacements : nombre de véhicules décomptés, pendant un temps donné, sur un tronçon donné ;
- les "migrations alternantes" : exprimées par le nombre de déplacements quotidiens domicile-travail. Nous pouvons considérer le paramètre des origines et destinations (périphérie-centre ou centre-périphérie ou périphérie-périphérie ou centre-centre) ; le paramètre des distances (longueur des trajets) ; le paramètre du temps (durée des trajets) ; le paramètre du mode des transports (pieds, véhicule individuel, divers transports en commun) ;
- les modes de transport : pour chaque mode, il faut déterminer le taux de fréquentation, exprimé en passagers / an, mois ou jour, des modes de transport collectifs les plus répandus en milieu urbain (le bus, le métro, le tramway, le train suburbain) ;
- le taux de motorisation : exprimé en nombre de véhicules / nombre d'habitants ou en nombre de véhicules / nombre de logements ou foyers ;
- les aires de stationnement : exprimées en nombre de places, en nombre de places par véhicule, ou en % de la surface totale.

### Les réseaux

Ils concernent le transport de l'énergie et de l'eau, l'assainissement et les télécommunications :

- la capacité théorique ;
- la capacité réelle (à comparer avec la capacité théorique) ;
- le nombre d'usagers ;
- le quota par habitant : capacité réelle / nombre d'usagers (à comparer avec la norme théorique).



*Le patrimoine naturel*

Il s'agit des cours d'eau, des canaux, des lacs et plans d'eau, des espaces boisés, des forêts et des parcs. Ces éléments sont évalués sur la base de mesures spécifiques : débit, surface, volume, longueur...

**CONCLUSION**

La démarche d'analyse urbaine est confrontée à un vaste champ d'investigation formé d'un grand éventail de types de données : spatiales et a-spatiales, physiques et abstraites, non quantifiables et quantifiables. L'urbaniste doit être capable de faire la part des choses, identifier les priorités et, surtout, être conscient que quels que soient la qualité de l'analyse et le nombre des données recueillies, ils ne constituent nullement une garantie pour le choix du type d'aménagement le plus adéquat, car l'urbanisme est aussi un art de synthèse qui laisse une part à l'intuition et à la créativité et est influencé par des facteurs exogènes (conjonctures diverses, décision politique, conceptions dominantes de l'espace urbain à une époque donnée).



## ENCADRE 4

Les voies de l'analyse et de l'appréciation de la réalité urbaine sont multiples. Kevin Lynch adopte une approche spécifique de l'espace urbain qui le mène à l'analyser selon une approche radicalement différente de celle adoptée généralement par les planificateurs traditionnels. Il y accorde la priorité à la qualité de vie et des paysages dans les espaces urbains. Dans ce court passage de *"Voir et planifier : L'aménagement qualitatif de l'espace"*, il expose ce qui distingue sa démarche de celle de ceux qu'il appelle les planificateurs, en évoquant le cas de l'urbanisation de la Mission Valley à San Diego :

*"Jugeant ce phénomène (l'urbanisation) a posteriori, les planificateurs vont discuter du rôle de l'automobile, de l'avenir du commerce et du quartier des affaires, des problèmes de croissance urbaine, des aspects financiers de la spéculation foncière, et de la taxe municipale sur la propriété immobilière. Problèmes importants s'il en est, quoique un peu abstraits, comme d'habitude quand il s'agit de planification. Mais ces problèmes se résument en définitive, à la qualité de la vie, pour les individus du moins, puisque sans la qualité de la vie point n'est besoin de sciences économiques, de taxation, de villes, etc.*

*Il est donc surprenant que, dans une discussion technique intéressant la Mission Valley, très peu de temps soit consacré à analyser la manière dont le nouvel environnement affecte la vie quotidienne des usagers - c'est-à-dire quelle est son incidence immédiate sur la vue, l'ouïe, l'odorat et le toucher. Un grand nombre de planificateurs estiment cette analyse trop évidente pour mériter qu'on s'y attarde ou, à défaut, trop banale - trop hasardeuse et trop personnelle pour faire l'objet d'une discussion en public. Mais ceux qui ont le sens du lieu ne sont pas d'accord et exposent leurs griefs avec fermeté, précision et logique. De plus le problème n'est pas aussi simple ou aussi évident qu'il en a l'air.*

*Même lorsqu'elles ont fait l'objet d'une planification minutieuse comme ce fut le cas pour la Mission Valley, de telles transformations sont évaluées et décidées pour des raisons économiques, politiques, de transports, de contraintes spatiales, de propriété foncière et d'écologie. La décision d'implantation étant prise, une municipalité éclairée ou un aménageur peut*

*alors se tourner vers des professionnels pour faire des merveilles. Mais l'expérience qu'a l'homme du paysage est aussi fondamentale que n'importe quel autre élément d'appréciation et il importe de l'étudier dès le début."*



## CHAPITRE 5

### L'analyse et l'intervention

*... L'observateur voit la presque totalité du jeu mais un sage détachement doit être pratiqué...*

PATRICK GEDDES

#### OBJECTIFS

- connaître une démarche de synthèse logique des données de l'analyse ;
- identifier les données déterminantes et les données accessoires - selon les situations - dans le cadre du projet d'urbanisme et du projet architectural ;
- connaître la typologie des interventions urbaines les plus courantes dans le champ de la pratique ;
- se donner les moyens d'une prise de décision urbanistique efficace et sereine ;
- savoir éviter les pièges les plus courants de la pratique du projet d'urbanisme.



## INTRODUCTION

La meilleure, la plus exhaustive et la plus méthodique des analyses urbaines ne constitue nullement une garantie pour un bon projet d'urbanisme - celui qui résout les vrais problèmes d'aujourd'hui et prévoit les problèmes de demain.

L'urbaniste doit distinguer nettement entre la démarche d'analyse et la démarche de projet. Alors que la première ouvre le champ d'investigation, le plus vaste possible ; la seconde l'aborde de manière sélective et le rétrécit en vue d'une prise de décision. En fait, des démarches, comme la composition urbaine, qui accordent une place importante à l'intuition et à la créativité de l'architecte et de l'urbaniste vont jusqu'à remettre en cause l'utilité de l'analyse urbaine.

En réalité, l'analyse urbaine n'est nécessaire que dans la mesure où elle guide réellement la prise de décision et l'intervention. Dans le cas contraire, elle n'est, pour les professionnels de l'urbanisme, qu'inutile érudition.



## De la synthèse et de l'intervention en urbanisme

Dans le chapitre précédent, nous avons abordé les éléments et les données que doit montrer une démarche d'analyse. Une analyse bien conduite nous offre une masse d'informations diverses, spatiales et a-spatiales, qu'il faut mettre en rapport pour arriver à une recombinaison sélective de l'entité étudiée (synthèse). Cette mise en rapport des informations a pour objectif de dégager une problématique qui découle de la compréhension particulière de la réalité urbaine par l'urbaniste et doit conduire au choix du type d'intervention adéquat.

### La compréhension de la réalité urbaine

Elle passe par une synthèse progressive des données de l'analyse :

#### *La synthèse préliminaire ou de l'opportunité a priori de l'intervention urbaine*

Sur la base des données de l'analyse, elle consiste à dégager les espaces nécessitant une intervention et les espaces ne la nécessitant pas, mais aussi les espaces pouvant accueillir des aménagements (profonds ou superficiels) et les aires ne pouvant les accueillir.

- Identification des espaces potentiellement urbanisables

Faisant suite à l'analyse, cette première synthèse doit identifier les espaces pouvant accueillir des aménagements à l'intérieur de l'entité étudiée.

Ce travail permet de cibler les périmètres de localisation des opérations d'extension ou de transformation urbaines et les aires d'accueil des programmes, des constructions nouvelles et des investissements. Les facteurs déterminants dans cette identification sont :

- la propriété du sol : En effet, l'urbanisation est chose difficile dans les situations qui exigent des opérations lourdes d'expropriation. En ignorant la contrainte foncière aucun projet d'urbanisme n'est possible, notamment avec la libéralisation du marché foncier, la hausse des prix du foncier et la raréfaction des réserves foncières.
- la densité d'occupation du sol : Il est beaucoup plus difficile d'intervenir dans un tissu dense et fortement structuré que dans un tissu lâche.
- la résistance du cadre bâti : La transformation radicale du tissu urbain est ardue dans le cas d'un tissu urbain consistant.

- Identification des grandes tendances de l'évolution urbaine :

L'identification des secteurs potentiellement urbanisables, sur la base des critères évoqués ci-dessus, doit être suivie par l'identification des grandes tendances de l'évolution de l'entité. Il ne suffit pas de savoir si une entité dispose de terrains libres et constructibles, encore faut-il savoir comment elle se transforme et comment elle se situe par rapport aux grandes tendances de l'évolution de la ville et de l'agglomération. L'évolution peut être appréciée à travers les indices suivants :

- l'apparition ou le dépérissement de certaines fonctions ;
- l'occupation de nouveaux terrains ;
- la tendance dans la réutilisation des bâtiments et des terrains désaffectés ;
- les nouveaux pôles ou lignes d'urbanisation ; ainsi que les directions de l'urbanisation.

#### *La synthèse approfondie et la caractérisation des entités*

A ce niveau, l'urbaniste dégage les principales caractéristiques des différentes entités, et par conséquent, leurs aptitudes à l'aménagement. En somme les potentialités d'évolution du tissu pour accueillir des activités et des programmes, mais aussi des transformations morphologiques.

Cette phase ultime du travail de synthèse a pour objectif un quasi-classement des entités étudiées sur la base des critères suivants :

- la situation de l'entité ;
- la fonction dominante (habitat, industrie, commerce...) et sa situation dans l'entité ou dans la ville. On notera si la fonction dominante est stable, se renforce, décline ou se transforme ;
- l'utilisation de l'emprise urbanisée ; c'est-à-dire voir si la surface urbanisée de chacune des entités est correctement densifiée et utilisée, fortement, moyennement ou faiblement. Cette démarche vise à enregistrer la disponibilité d'une entité pour les actions d'aménagement ponctuelles (équipements) ou réclamant de vastes étendues (projet d'habitat, par exemple) ; autrement dit la disponibilité des terrains constructibles ;
- le niveau de structuration urbaine de l'entité ; c'est-à-dire l'existence ou non d'un système de voies clairement ordonné ; on parlera, à cet effet, d'entité bien structurée, moyennement structurée ou faiblement structurée ;
- l'accessibilité de l'entité et sa viabilité ; bonne, moyenne ou faible. Dans ce cadre, il s'agit de voir si le secteur étudié est traversé par un ou des axes importants qui l'articulent correctement au reste de l'ensemble urbain ;
- l'état du cadre bâti ; à ce sujet, quatre éventualités se présentent : un cadre bâti dégradé ou en voie de dégradation ; un cadre bâti conservé ; un



cadre bâti nouveau (constructions récentes) et un cadre bâti transformé ou en transformation.

- l'importance de l'infrastructure et des réseaux ;
- le niveau d'équipement ;

Cette approche permet de dégager les caractères communs des entités homogènes qui seront classées en quelques catégories aisément identifiables ; cette identification est censée faciliter, dans une large mesure, la prise de décision par les aménageurs. Par ailleurs, nous pouvons ainsi affiner la première appréciation sur la facilité ou la difficulté de l'action urbanistique, issue de la synthèse préliminaire et la corriger par la connaissance des différentes caractéristiques des entités.



Outil d'intervention urbanistique, le zonage.  
Ici, le plan de zonage de Damas, par R. Danger (1936)

### *Essai de typologie des entités urbaines considérées en vue de l'aménagement*

Avant de définir les types d'intervention, qui sont la finalité de toute procédure d'aménagement, essayons d'établir une typologie des différents cas de figure auxquels l'urbaniste peut être confronté dans la pratique de son métier ; en notant bien que ces différents cas de figure peuvent se combiner les uns avec les autres dans une même ville.

- 1<sup>er</sup> cas de figure : l'entité à forte identité morphologique :

C'est le cas le plus souvent rencontré dans les centres des villes. A une fonction dominante s'ajoutent plusieurs fonctions complémentaires et le cadre bâti présente une grande unité, un bon niveau d'ordonnement, dans la mesure où domine un *style urbain* reconnaissable aisément. C'est le cas des entités centrales à forte densité et à organisation complexe des activités (commerces, services, logement, édifices publics...), présentant une structure urbaine particulièrement ordonnée et des espaces publics composés et contribuant à la mise en valeur d'architectures respectant un minimum de règles communes (places, placettes, rues piétonnières...) ; la typologie architecturale y est généralement facilement identifiable. La ville haussmannienne illustre de la manière la plus parfaite ce cas de figure.

Ce type d'entité, bien qu'il n'exclue pas des actions d'aménagement ponctuelles, renforçant les caractéristiques observées, n'autorise pas de transformations radicales du tissu existant, du point de vue du tracé et de l'occupation du sol.

- 2<sup>ème</sup> cas de figure : l'entité à forte identité culturelle et/ou architecturale :

- l'identité culturelle :

C'est le cas des entités présentant un cadre bâti ayant une valeur historique et symbolique et qui peuvent témoigner des évolutions qu'a connues l'espace urbain. Elles constituent, de ce fait, des patrimoines urbains et des permanences faisant partie de la mémoire collective des citoyens. L'action urbanistique dans ce cas est souvent soumise à des règles très strictes, sinon prohibée. C'est le cas, des tissus anciens, des ensembles monumentaux, des villes d'art.

- l'identité architecturale :

Les formes architecturales dans l'entité sont d'une spécificité remarquable par rapport au langage architectural dominant et témoignent d'une phase particulière de la production architecturale. L'action urbanistique se doit de conserver cette identité ; en outre, elle doit s'en inspirer dans les nouveaux aménagements.



C'est le cas, par exemple, de la production d'une période stylistique donnée, comme les arabisances au Maghreb au début du 20<sup>e</sup> siècle, ou encore l'œuvre d'un architecte reconnu, telle que les ensembles d'habitation de Pouillon.

• 3<sup>ème</sup> cas de figure : l'entité rigide :

C'est le cas des entités présentant une grande rigidité fonctionnelle, souvent accentuée par une rigidité morphologique et réglementaire.

Concrètement, cela se traduit par une mono-fonctionnalité ou une spécialisation fonctionnelle poussée d'entités généralement administrées par des pouvoirs gestionnaires sectoriels (zones d'habitat administrées par des organismes logeurs ; zones industrielles et commerciales gérées par des établissements spécifiques ; emprises militaires, ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires, complexes sportifs, zones d'expositions administrées par des pouvoirs sectoriels). A ces cas de figure, s'ajoute, le cas du lotissement qui est engendré par un procès unitaire de production de l'espace urbain (réglementation urbaine régie par un cahier de charges). Citons aussi le cas des secteurs frappés de servitudes légales (zones *non aedificandi* ou zones à droits de construire limités).

Dans ces cas de figure la possibilité d'une modification de l'espace urbain existant est peu probable et difficile, jusqu'à son déclassement, du fait même que ces entités dépendent de centres de décision sectoriels, qui ont leur logique propre et que la production et la transformation des espaces urbains y sont soumises à des règles strictes.

• 4<sup>ème</sup> cas de figure : l'entité en formation :

Dans ce cas, l'espace construit est nouveau et présente des caractéristiques morphologiques et fonctionnelles en voie de constitution et aux contours encore mal définis. L'action urbanistique est possible et souhaitable, dans le sens de la valorisation de l'existant, de sa densification et de son intégration dans l'environnement urbain.

Les entités urbaines en formation se situent généralement en périphérie des villes sous forme de zones d'extension urbaine.

• 5<sup>ème</sup> cas de figure : l'entité non urbanisée ou déclassée :

Les entités non urbanisées sont les secteurs non densifiés à l'intérieur du tissu urbain ou à sa périphérie, à cause, généralement, de nécessités fonctionnelles. C'est le cas, par exemple, des emprises ferroviaires ou militaires à l'intérieur des villes. La désaffectation de ces emprises, du fait de l'évolution

historique et fonctionnelle de la ville, constitue une opportunité d'urbanisation pour des villes où les assiettes foncières se font rares. A Alger, le déclassement des fortifications de 1846, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, a permis la réalisation de l'actuel boulevard *Khemisti*, qui représente la principale soudure morphologique de la ville. Dans les grandes métropoles du monde développé, l'évolution des infrastructures de transport a dégagé de grandes opportunités foncières pour l'urbanisation (cas du secteur de Bercy à Paris, cas du secteur des *docks* à Londres). Le secteur du mur de Berlin est un autre exemple, certes unique, d'une entité non urbanisée à l'intérieur de la ville.

Par contre, ce que nous appelons entité déclassée est une entité urbanisée mais dont les caractéristiques morphologiques, physiques (état du bâti), la situation dans la ville et les fonctions remplies représentent des anachronismes dans l'évolution de l'organisme urbain. C'est le cas, à titre d'exemple, du quartier industriel du *Hamma* à Alger ou d'un nombre important de centres coloniaux des petites et des moyennes villes algériennes.

Dans tous ces cas, l'intervention urbaine est non seulement facile à cause de l'absence d'un cadre bâti rigide, mais elle est souhaitable dès que la conjoncture économique (moyens financiers) et institutionnelle (désaffectation de ces emprises et leur cession à la ville pour en permettre l'urbanisation) l'autorisent.

### Types d'intervention

Tels que présentés, à chacun des cas de figure correspond un degré de facilité ou de difficulté d'intervention. Par ailleurs, les caractéristiques dégagées lors de la synthèse (préliminaire et approfondie) permettent à l'urbaniste d'apprécier la nécessité ou la non-nécessité d'intervention. A partir de ce qui précède, l'urbaniste effectue des choix d'intervention plus ou moins radicaux, selon les contraintes observées lors de l'analyse et de la synthèse et le classement de l'entité considérée dans la typologie des entités urbaines.

L'urbaniste doit, en fait, se poser la question souvent oubliée, au prix de graves conséquences, et qui pourrait être formulée comme suit : "Dans quelle mesure pouvons-nous et devons-nous transformer une réalité urbaine donnée?"

En effet, en urbanisme, il ne s'agit pas d'intervenir pour intervenir - sauf cas d'une décision politique imprévue -, ni de s'opposer par principe à la réalité existante. Les exemples d'actions qui ont aggravé des situations préexistantes, sous prétexte de les améliorer, sont là pour le démontrer. D'autre part, l'action urbanistique ne dépend pas de la seule volonté de l'urbaniste ; les facteurs économiques (moyens financiers) et politiques (volonté politique) y sont



déterminants et souvent les opérations d'urbanisme ambitieuses correspondent à des conjonctures économiques et politiques favorables.

L'intervention urbanistique - bien que l'on puisse considérer tout acte de construction comme un acte d'urbanisme - peut prendre plusieurs formes, qui constituent autant d'hypothèses d'intervention.

### La réorganisation urbaine

Elle a pour objectif l'amélioration de la réalité urbaine par des actions superficielles, non radicales, à court ou à moyen termes. Ce type d'intervention ne bouleverse donc pas la situation préexistante, ne produit pas de rupture dans le cadre bâti et correspond, par conséquent, aux situations urbaines où il est difficile ou non nécessaire de mener des interventions radicales.

#### Exemples:

- L'aménagement d'espaces résiduels insérés dans le cadre bâti existant (création d'une aire de jeux, utilisation ou construction d'un terrain pour répondre à un besoin précis...);
- La récupération de locaux abandonnés afin de les affecter à un usage collectif;
- La réorganisation de la circulation (création de secteurs piétonniers, réglementation du stationnement, réorientation des flux, réorganisation des lignes de transport en commun).

### La rénovation urbaine

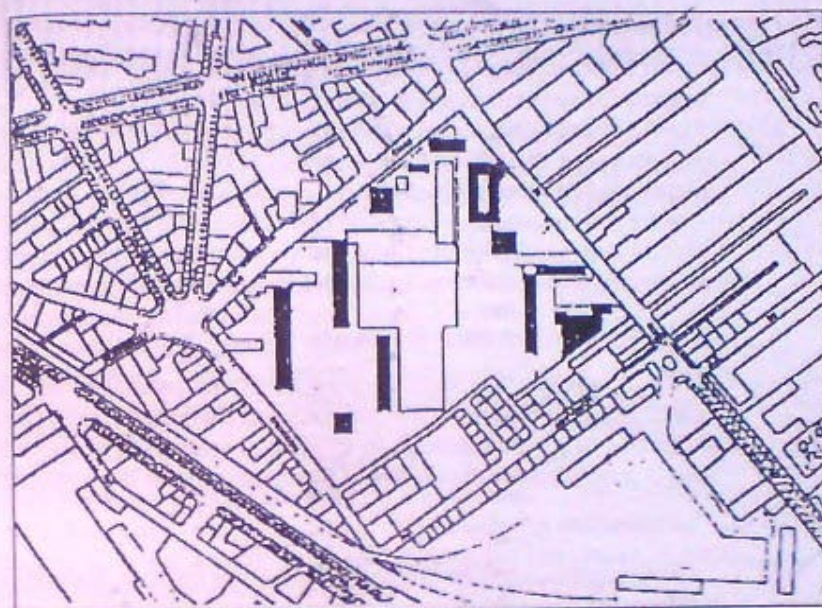
Elle adapte une entité donnée à de nouvelles conditions d'hygiène, de confort, de fonctionnement, de qualité architecturale et urbanistique. Cette intervention est de nature beaucoup plus radicale que la précédente et s'applique à des secteurs ou à des îlots dont les caractères facilitent et/ou justifient une intervention forte et où les contraintes entravant l'intervention sont peu importantes.

La modernisation urbaine a imposé, pendant quelques décennies (1950, 1960 et 1970), la rénovation comme principal type d'intervention à l'intérieur des villes, mais la contrainte, de plus en plus présente du patrimoine urbain, a réduit le recours à ce procédé radical de transformation des espaces urbains.

#### Exemples:

- L'élimination de rajouts, d'aménagements ou d'une partie du cadre bâti ne correspondant pas aux normes en vigueur ou entravant le bon fonctionnement d'une entité (secteurs entiers de la ville ou groupes d'îlots) ou d'un espace public place, et leur remplacement par un cadre bâti ou des aménagements adaptés...;

- Le réaménagement intérieur d'un secteur urbain ou de bâtiments, afin qu'ils correspondent aux critères d'habitabilité.



La rénovation urbaine peut introduire de profondes ruptures dans le tissu urbain. Ici secteur du 12<sup>e</sup> arrondissement à Paris.

### La restauration

Ce type d'intervention urbanistique se limite au cas de figure d'une entité à identité culturelle et/ou architecturale menacées, qui réclame des mesures de sauvegarde.

#### Exemples:

- Tous monuments ou secteurs protégés par la collectivité publique ou susceptibles de l'être, en vertu de la législation existante, en matière de classement et de préservation et de mise en valeur du patrimoine.

### La restructuration urbaine

La restructuration introduit une nouvelle configuration de l'entité, en la remodelant. Elle implique, de ce fait, un changement radical d'un espace urbain assez vaste, aussi bien au niveau de son tracé que de son cadre bâti.



Elle s'applique à des entités qui présentent une déstructuration et un manque d'homogénéité évidents au niveau du tracé ou du cadre bâti.

#### Exemples:

- La recomposition d'entités périphériques dont le développement s'est fait anarchiquement et sans relation avec le reste de la ville ;
- Le remodelage d'entités qui répondaient autrefois à des fonctions particulières et qui doivent maintenant intégrer d'autres fonctions (entités industrielles ou de stockage désaffectées ; emprises ferroviaires abandonnées...) ;
- La recomposition d'une entité afin de la rendre apte à accueillir un aménagement ou un équipement ponctuel de grande envergure (autoroute et ses servitudes, gare routière ou ferroviaire, aéroport, grand stade...).

#### La densification urbaine

Elle s'applique à des secteurs urbanisés qui présentent des poches non urbanisées (cas des emprises militaires ou ferroviaires, d'importantes parcelles non bâties à l'intérieur du tissu). Ces secteurs sont souvent densifiés sous la pression de l'urbanisation et l'augmentation de leurs valeurs foncières.

#### L'extension urbaine

Elle s'applique aux entités non urbanisées et qui sont destinées par le plan d'urbanisme à une urbanisation future; aucune contrainte n'existe de ce fait, hormis la constructibilité des terrains et leur prix, les infrastructures, et d'équipements et les contraintes du site naturel ; en d'autres termes, le coût de l'urbanisation.

L'extension urbaine doit être guidée par le souci d'intégration fonctionnelle (programmation) et morphologique (articulation) au reste de la ville.

#### La réhabilitation urbaine

Cette action, assez récente dans le discours et la pratique urbanistiques, a pour objectif l'intégration de secteurs urbains marginaux au reste de la ville, par des interventions aussi bien sur le cadre physique que sur le cadre social, source de conflits et d'instabilité pour la collectivité.

#### Exemples:

- La politique des grands ensembles et des banlieues ; la régularisation des ensembles précaires ou illicites qu'on ne peut éradiquer du fait de leur consolidation.

#### Les recommandations et mesures diverses

Il s'agit de mesures ponctuelles ou générales qui accompagnent toute intervention urbanistique afin d'en assurer la cohérence et la faisabilité; parmi les exemples les plus connus on peut citer (voir le chapitre 6 pour plus de détails) :

- la recommandation de constitution de réserves foncières à plus ou moins long terme, notamment en vue des extensions urbaines ;
- les mesures d'incitation à l'urbanisation (subventions, exonérations de taxes, droits de construire élevés). Le but est de promouvoir des entités déshéritées ou de développer ou de densifier des entités urbaines ;
- le blocage de la croissance à plus ou moins long terme, par des mesures dissuasives (taxation élevée, droits de construire faibles, voire interdiction de construire). L'objectif est, dans certains cas, la décongestion de grandes agglomérations, dans d'autres, c'est la protection de territoires sensibles (agricoles, naturels), dans d'autres encore, c'est la préservation de terrains à la périphérie en vue d'une urbanisation future, en évitant leur hypothèque par des formes d'urbanisation incontrôlées ou qui s'avéreraient inadaptées à l'avenir.
- les mesures de sauvegarde de secteurs donnés qui sont souvent fixés par la loi (protection du patrimoine et des richesses naturelles...) ;
- la fixation de servitudes légales diverses, particulières ou générales.
- le contrôle du marché foncier, qui fait appel à des mesures juridiques d'expropriation ou de préemption qui permettent à la collectivité d'acquérir les meilleures opportunités foncières pour faciliter l'intervention et localiser les projets d'intérêt général (pour plus de détails, voir le chapitre 7).

#### Les délais d'intervention

Par définition, l'urbanisme est une discipline prospective dont la finalité est de prévoir ce que sera l'urbanisation dans des délais donnés.

Les interventions sur une ville ne sont pas toutes au même niveau de priorité. Il existe :

- des interventions urgentes ou prioritaires, c'est souvent le cas d'actions ponctuelles (équipements, infrastructures...) ;
- des interventions à court terme (moins de 5 ans) ;
- des interventions à moyen terme (de 5 à 10 ans) ;
- des interventions à long terme (de 10 à 25 ans, voire plus).

Les types d'intervention, les recommandations et mesures d'accompagnement ainsi que les délais d'intervention ont été présentés ici sur un plan théorique. Mais il faut savoir que toute intervention urbanistique est, dans la réalité pratique, encadrée par un dispositif réglementaire fixé par la loi (instruments et droit de l'urbanisme). Toute intervention est précédée par l'établissement d'un plan d'urbanisme. Dans le contexte algérien, il s'agit, généralement,



d'un Plan d'occupation des sols (P.O.S.), à l'échelle d'une entité urbaine, et d'un Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.), à l'échelle de la ville ou de l'agglomération. Ces instruments définissent les types d'interventions, les recommandations et mesures d'accompagnement, ainsi que les délais d'exécution des prévisions. Ils seront l'objet du prochain chapitre.

### L'analyse et le projet : considérations particulières

Nous voudrions compléter ce qui précède par quelques remarques méthodologiques utiles pour éviter les pièges de l'analyse et de l'intervention et dépasser le désarroi auquel l'étudiant est souvent confronté à cause du décalage qu'il perçoit entre, d'une part, les enseignements théoriques et les recommandations prodigués au cours de son cursus universitaire et, d'autre part, la dynamique urbaine réelle et la complexité et la multiplicité des facteurs intervenant dans l'évolution des espaces urbains.

#### Conseils pratiques pour le projet d'urbanisme

##### *Toute ville est un cas particulier : l'identification du problème spécifique*

Aucune ville ne ressemble à l'autre. Toute ville doit être étudiée sans idée préconçue et aucun modèle universel de l'espace urbain, qui pourrait être appliqué indépendamment des conditions locales, n'existe. C'est le principal enseignement de l'histoire des villes et de l'urbanisme.

Dans le cas où l'urbaniste opte pour une analyse poussée, il est impératif qu'il conduise l'enquête à son terme avant de prendre le crayon. Jusqu'au dernier moment, peuvent surgir des données déterminantes dans le choix d'intervention.

Chaque ville étant un cas particulier, chacune pose un *problème spécifique* que l'urbaniste doit décoder et poser correctement et en priorité - un problème bien posé est déjà prêt à être résolu. Les problèmes spécifiques sont de nature très diverse, selon les villes et les entités. Mais, dans la réalité, il s'agit d'une combinaison entre plusieurs des problèmes suivants, notamment dans les villes en développement :

- infrastructures au sens le plus large, circulation et transport ;
- morphologie urbaine : articulation morphologique et fonctionnelle de parties de villes, décloisonnement de quartiers de la ville, mise en valeur de potentialités du site ;
- vétusté et inadaptation du cadre bâti ;
- qualité architecturale, espaces publics, espaces verts et embellissement ;
- tensions socio-économiques : sous-emploi de la population, transformation de quartiers en ghettos, tensions sociales ;

- logement et/ou sous-équipement ;
- croissance : congestion de la ville, ravens des opportunités foncières nécessaires à l'expansion urbaine ;
- centre(s) : inadéquation entre les caractéristiques morphologiques, sociologiques et fonctionnelles du centre et le rôle qu'il est appelé à assumer dans l'organisme urbain.

Cette typologie des problèmes spécifiques peut être complétée et approfondie par l'expérience professionnelle de l'urbaniste qui décèle, ainsi, des analogies entre les villes qu'il étudie et sur lesquelles il est appelé à intervenir.

Le problème spécifique - ou les problèmes spécifiques - est souvent rapidement identifié par un urbaniste expérimenté. L'intuition et le sens de l'observation y contribuent largement. L'attention accordée aux réactions, aux comportements et aux avis de l'opinion publique citadine et des pouvoirs publics locaux est d'un apport certain pour l'urbaniste dans sa quête du problème spécifique.

#### *Objectifs fondamentaux de toute action d'urbanisme*

L'urbaniste n'est pas un chercheur cloîtré dans son laboratoire. Il transforme un environnement vivant. Cet environnement est l'espace urbain qui doit répondre - au-delà des considérations techniques propres à l'urbanisme - aux aspirations de ceux qui l'habitent, de ceux qui y travaillent et investissent et de ceux qui le gèrent.

Ces vérités premières sont souvent oubliées - au prix parfois de graves conséquences - par les discours *savants* des urbanistes ; il est donc utile de les rappeler :

- Les habitants des villes y recherchent un séjour sûr, sain et agréable.

La *sécurité* consiste à créer un établissement humain avec les moindres risques : éviter les secteurs inondables, éviter les terrains instables, ordonner les différents types de circulation.

Le *séjour sain* est celui qui présente les meilleures garanties en matière d'*hygiène* : éviter les pollutions, notamment industrielles, dans ou près des secteurs résidentiels, mettre en place des systèmes efficaces d'assainissement et de traitement des déchets urbains, prévoir suffisamment d'espaces verts pour le loisir des citoyens, garantir les meilleures conditions d'ensoleillement pour les habitations.



Un établissement humain agréable est un établissement correspondant à des règles minimales d'esthétique urbaine, c'est-à-dire ordonné et composé selon des règles morphologiques claires. Cet établissement, non anarchique et non ennuyeux, devient pour ses habitants une source de plaisir et d'identification.

- Ceux qui investissent dans la ville, et plus largement ses utilisateurs, voudraient que leur ville soit un instrument de rendement maximum et qui fonctionne de manière efficace.

Pour cela, elle doit disposer d'un système de circulation et de transport fluide, facile à utiliser, répondant aux besoins et évitant la perte de temps inutile. Une ville doit aussi offrir des infrastructures et des services urbains efficaces : alimentation en eau, en énergie, communications, équipements collectifs, transport.

- Les gestionnaires des villes voudraient que les actions urbanistiques se fassent au moindre coût, au moindre effort et dans des délais raisonnables.

Toute action urbanistique doit justifier son coût financier et technique par les retombées positives qu'elle aura sur le fonctionnement et l'image de la ville. A ce sujet, l'histoire de l'urbanisme nous renseigne sur des opérations ou des politiques urbaines très coûteuses avec des retombées économiques et sociales négatives pour la collectivité. Les gestionnaires des villes sont aussi en droit de promouvoir un projet pour la ville, que l'urbaniste ne saurait ignorer - il ne pourrait pas d'ailleurs. Les perspectives d'avenir qu'ils fixent pour leur ville doivent guider les grandes lignes du plan d'urbanisme en matière de vocations et d'affectations dominantes des sols, des droits de construire et de l'évolution de l'espace urbain en général : secteurs à urbaniser, secteurs d'urbanisation future, directions de la croissance urbaine, implantation des services, équipements et infrastructures.

### L'analyse urbaine et le projet architectural

Le présent cours s'adressant particulièrement à des étudiants en architecture, il est nécessaire d'éclairer l'étudiant-architecte sur les relations entre l'analyse urbaine et le projet architectural proprement dit. La nécessité d'une telle démarche est due au désarroi d'étudiants qui ne voient pas toujours l'influence concrète des données recueillies au cours de l'analyse urbaine sur leur projet.

Il faut savoir que la pratique du projet architectural est fondamentalement différente de la pratique du projet urbanistique. Cette différence est due à la différence d'échelle et de nature des objets des deux pratiques (la ville et l'édifice), et par conséquent, des données d'analyse ou des contraintes qui

s'imposent à l'architecte, à l'urbaniste et à l'aménageur. Nous allons essayer, dans ce qui suit, de montrer la spécificité de la pratique architecturale, par rapport aux autres pratiques d'aménagement de l'espace (urbanisme et aménagement du territoire).

### La question de l'échelle et de la nature des objets

La pratique de l'aménagement de l'espace se décompose en trois échelles majeures - une décomposition plus fine peut être effectuée :

- l'échelle de l'aménagement du territoire qui s'occupe, comme son nom l'indique, du territoire ou des territoires (selon l'étendue considérée) ; elle produit des schémas d'aménagement du territoire dont les buts opérationnels sont : la distribution de la population, la localisation des activités et des grandes infrastructures et la préservation des vocations et des équilibres régionaux.

- l'échelle de l'urbanisme - qui constitue l'objet de cet ouvrage - couvre un champ compris entre l'aménagement des agglomérations et des villes et la composition des espaces publics des villes. La pratique urbanistique produit, en général, des plans d'urbanisme définissant une réglementation urbaine, affectant les sols pour les activités, les équipements et les infrastructures, fixant les tracés urbains et prévoyant l'évolution future des secteurs constitutifs de la ville ou de l'agglomération ;

- l'échelle de la pratique architecturale - nous pouvons aussi parler de projet urbain, mais nous préférons éviter cela à cause de la polysémie de ce vocable (voir chapitre I) - produit des projets d'architecture. Ses principaux objectifs sont : l'inscription du bâtiment dans le site, la réponse aux nécessités fonctionnelles du programme et l'intégration morphologique et fonctionnelle du projet dans la ville.

Partant de ces différences d'échelles, d'objets et d'objectifs opérationnels de chaque pratique, il est logique que les données d'analyse utilisées soient différentes. On ne saurait imposer à l'architecte d'utiliser des données inutiles pour l'élaboration de son projet, et la même remarque est vraie pour l'urbaniste ou l'aménageur.

### Les données de l'analyse urbaine et la pratique du projet d'architecture

Pour atteindre leurs objectifs de planification, l'urbanisme et l'aménagement du territoire doivent intégrer impérativement les données démographiques (taux de croissance, structure et conditions de logements de la population), les données économiques (situation et structure de l'emploi, richesses et revenus, propriété et coût du foncier), les données relatives aux activités et aux équipements (commerce et services, équipements collectifs, activités productives), les



infrastructures et les réseaux (circulation, transport, réseaux divers), les données du site naturel (relief, climat, nature des terrains, végétation). L'urbanisme intègre, en plus, les données de la morphologie urbaine (physionomie de la ville et paysages, tracé du plan, division parcellaire, styles urbains, histoire urbaine).

Contrairement à l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le projet architectural n'est pas en relation directe avec les données a-spatiales de l'analyse urbaine (données démographiques, données économiques, données relatives aux activités et aux équipements). Par contre, pour atteindre ses deux principaux objectifs (intégration au site et intégration à la ville), il doit tenir compte, directement d'une part des éléments du site naturel (relief, climat, nature des terrains, végétation) et des éléments de la forme urbaine (physionomie de la ville et paysages, tracé du plan, parcellaire, styles urbains et histoire urbaine), qui constituent des éléments communs à la pratique du projet d'urbanisme et d'architecture.

De ce point de vue, qu'en est-il de l'influence des données a-spatiales sur le projet architectural ? Dans le procès de conception de l'œuvre architecturale, elles se traduisent par ce que nous pouvons qualifier de *tendances lourdes* de la société qui s'imposent à l'architecte de manière indirecte ; celui-ci ne les intègre généralement pas de manière consciente dans l'analyse des données et la conception du projet.

### *Les tendances lourdes et le projet architectural*

Les tendances lourdes de la société englobent les tendances démographiques, les tendances économiques et enfin les préoccupations sociétales dominantes.

- Les tendances démographiques : alors que l'urbaniste et l'aménageur recueillent et analysent des données démographiques objectives pour les besoins de la programmation et de la prévision. Celles-ci ne sont pas un objet d'analyse pour le projet architectural, mais les tendances démographiques dominantes imposent des formes d'urbanisation particulières, pendant une conjoncture donnée, et se traduisent automatiquement au niveau de la pratique architecturale par des formes d'architecture et de construction dominantes. Prenons des exemples : dans le cas d'une poussée démographique importante, comme en Europe à la suite de la Seconde guerre mondiale ou dans les pays en développement aujourd'hui, s'imposent, étant donné les besoins importants en logements et en équipements, des formes d'urbanisation extensives (villes nouvelles ou grands ensembles périphériques) ou dominant les constructions en hauteur et les grands projets. Par contre, dans le cas d'une stagnation de la population, voire de son vieillissement, comme

dans les pays développés aujourd'hui, nous assistons au retour à des formes d'urbanisation plus *classiques* accompagnées d'une politique de reconquête des centres, d'une réduction de la taille des opérations - en Europe, les opérations d'habitat passent d'une norme de 400 à 1000 logements par opération à une norme de 40 à 50 - et à des formes architecturales plus proches du modèle *haussmannien*.

- Les tendances économiques : pour l'architecte, la tendance économique, qui influence directement le projet, est le prix du terrain. Dans le cas, de situations où le coût du foncier est faible, les formes d'urbanisation et d'architecture se font plus lâches et discontinues que dans le cas d'un foncier cher et rare. Dans ce dernier cas, l'investissement du constructeur est majoritairement consacré à l'acquisition du sol, la part du coût de la conception et de la réalisation du projet d'architecture est faible et la construction ne peut donc être un simple objet utilitaire, elle est forcément un objet *monumental* et un support médiatique pour son commanditaire. C'est à ce mécanisme que nous assistons dans des environnements urbains où le terrain est rare et cher comme, par exemple, dans les centres des grandes métropoles du monde développé où la part du coût du projet, dans l'investissement du constructeur avoisine ou est même inférieure à 10 %. C'est ainsi qu'à *New York* ou à *Hong Kong*, la rareté du terrain impose la solution architecturale du gratte-ciel.

Dans un autre registre, l'existence, pendant des conjonctures données, d'activités rentables (bureaux, logements) explique l'engouement des promoteurs et des investisseurs pour ces activités, ce qui contribue à orienter les programmes architecturaux dominants dans un sens ou dans un autre, et par conséquent, les formes architecturales dominantes elles-mêmes.

- Les tendances sociétales : elles concernent l'intérêt porté, pendant des conjonctures données, par l'ensemble de la société, à des questions particulières : embellissement et qualité des espaces urbains, préférence pour des modes ou des styles urbains et architecturaux particuliers, préoccupations spécifiques. Prenons deux exemples : premièrement, la mise en cause des effets de l'urbanisme fonctionnaliste et des formes architecturales qu'il a véhiculées sur la ville ne fut pas uniquement une affaire de spécialistes de l'espace (architectes et urbanistes), elle fut aussi le fait de l'opinion publique relayée par des sphères d'intellectuels (historiens, sociologues, psychologues). Cette mise en cause, et le retour à la composition urbaine et à des formes architecturales plus *classiques*, fut, en un mot, une demande sociale. Deuxièmement, l'apparition de préoccupations écologiques à travers le monde, et notamment dans les pays développés, constitue un phénomène dont les effets sur les formes du projet architectural ne sont pas à négliger. L'importance du discours écologique, en Europe et aux États-Unis, explique



la recherche par la pratique architecturale de l'intégration des constructions dans les paysages, l'investissement dans le traitement paysager, l'intégration du soleil et des technologies de pointe dans les projets (verrières, grands volumes en arium, recherche d'écosystèmes).

Pour l'architecte ce n'est pas l'analyse qui dévoile ces tendances lourdes, elles s'imposent de fait sur le marché de l'architecture et façonnent de manière plus ou moins directe les formes architecturales dominantes et donc les orientations de la pratique architecturale elle-même.

## CONCLUSION

La transformation de la réalité urbaine prend des formes multiples et est conditionnée par l'environnement dans lequel l'urbaniste exerce son métier : contraintes morphologiques, politiques, économiques, sociales.

La transformation de l'espace urbain concerne des échelles différentes. L'aménageur et l'urbaniste transforment l'espace urbain, mais l'architecte aussi. Chacun a des objectifs précis et fait appel à des données qui lui servent à l'élaboration de son projet.

La transformation de l'espace urbain implique des acteurs et des intérêts fort différents et s'étale, généralement, sur un laps de temps important. C'est ce qui la rend difficile à gérer et fait que les objectifs que s'assignent les urbanistes sont souvent contredits par l'évolution concrète des villes. Mais, malgré cela, leur métier pousse les urbanistes à persévérer dans leurs efforts de prévision et à proposer continuellement des alternatives pour l'évolution urbaine.



## ENCADRE 5

Le décret n° 83-684, du 26 novembre 1983, fixe, de manière sommaire, les conditions d'intervention sur le tissu urbain existant et définit les principales opérations d'intervention. Il gagnerait toutefois à être approfondi et adapté au nouveau environnement réglementaire et pratique :

...  
*"Les opérations d'intervention sur le tissu urbain existant comprennent des actions de rénovation, de restructuration, de réhabilitation et de restauration..."*

A) La rénovation urbaine est une opération physique qui, sans modifier le caractère principal d'un quartier, constitue une intervention profonde sur le tissu urbain existant pouvant comporter la destruction d'immeubles vétustes et la reconstruction, sur le même site, d'immeubles de même nature.

B) La restructuration est une opération qui consiste en une intervention sur les voiries et réseaux divers et en une implantation de nouveaux équipements.

Elle peut comporter une destruction partielle d'îlots et une modification des caractéristiques du quartier par des transferts d'activités de toute nature et la désaffectation des bâtiments en vue d'une autre utilisation.

C) La réhabilitation est une opération qui consiste en la modification d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles ou d'équipements en vue de leur donner les commodités essentielles.

D) La restauration immobilière est une opération permettant la mise en valeur d'immeubles ou groupes d'immeubles présentant un intérêt architectural ou historique, sans préjudice des dispositions contenues dans l'ordonnance n° 67-281, du 20 décembre 1967 (relative à la préservation du patrimoine)...

...

*Le plan d'intervention sur le tissu urbain comporte :*

- 1) le schéma d'aménagement d'ensemble ;
- 2) le programme général d'intervention (relogement, utilisation des parties rénovées, etc.) ;
- 3) les programmes d'action dans le cadre des opérations prévues à l'article 1er du présent décret et en matière d'équipement et d'activités artisanales et industrielles."

## CHAPITRE 6

## Les instruments d'urbanisme en Algérie

*L'évolution du concept de 'plan d'urbanisme' suit l'évolution générale des idées sur la ville et sur le territoire exprimées et produites par la société moderne et contemporaine"*

ALBERTO ZUCHELLI

## OBJECTIFS

- connaître l'environnement juridique de la pratique urbanistique en Algérie ;
- s'initier aux méthodologies d'élaboration des instruments d'urbanisme en Algérie ;
- identifier les objectifs de chacun des ces instruments, selon son échelle et son objet ;
- entrevoir le décalage existant entre les objectifs théoriques de ces instruments et la réalité de la pratique urbanistique et de l'espace urbain ;
- identifier les atouts et les faiblesses des instruments d'urbanisme en Algérie ;
- connaître les dossiers réglementaires et graphiques de ces instruments ;
- connaître les différents types de servitudes légales en urbanisme ;
- décrire les procédures juridiques d'adoption et d'approbation des instruments d'urbanisme en vigueur.



## INTRODUCTION

Les instruments d'urbanisme, dont il s'agit dans ce chapitre, sont les plans d'urbanisme proprement dits, c'est-à-dire ceux qui concernent l'échelle de la partie de ville, de la ville ou de l'agglomération. Dans l'environnement juridique algérien d'aujourd'hui, ce sont le Plan d'occupation des sols (P.O.S.) et le Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.), tels que définis par la loi n° 90-29, du 1er décembre 1990, sur l'urbanisme et l'aménagement et les décrets n° 91-177 et n° 91-178, du 28 mai 1991.

Ceci dit, ces deux instruments se situent en aval de la planification spatiale. Ils sont précédés par les instruments d'aménagement des territoires : territoire national, avec le Schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.) ; territoire régional, avec les Schémas régionaux d'aménagement du territoire (S.R.A.T.) ; territoire *wilaya*, avec les Plans d'aménagement de *wilaya* (P.A.W.).

Avant de présenter les instruments d'urbanisme, passons rapidement en revue les objectifs des trois types d'instruments d'aménagement du territoire.

Le Schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.) est à l'échelle du territoire national. Il est initié par l'Etat central. Il règle la distribution des activités et du peuplement à travers le territoire national, en visant une distribution équitable des richesses, notamment pour les régions du Sud et les régions frontalières. C'est le S.N.A.T. qui localise les grandes infrastructures intellectuelles, économiques, de transports et de communications.

Les Schémas régionaux d'aménagement du territoire (S.R.A.T.) sont à l'échelle inter-*wilayale*, c'est-à-dire des régions - au nombre de 9. Ils sont initiés par l'Etat central. Ils distribuent les activités et le peuplement à travers la région, localisent les infrastructures et les équipements et règlent l'armature urbaine régionale.

Les Plans d'aménagement de *wilaya* (P.A.W.) sont à l'échelle de la *wilaya* et doivent être initiés par les *wilayas*, dans le respect des dispositions du S.N.A.T. et des S.R.A.T. Ils fixent les vocations des communes des *wilayas*, distribuent les activités et le peuplement à travers leurs territoires, en localisant les infrastructures, les zones d'activité économique et les zones de mise



en valeur. Les P.A.W. identifient la hiérarchie urbaine dans les *wilayas* (communes rurales, communes urbaines) et les rythmes d'urbanisation. Ils déterminent les aires de planification intercommunales, pour les communes à fortes solidarités, et distribuent les services publics dans la *wilaya*.

Sans vouloir minimiser l'importance de l'aménagement du territoire, nous estimons que l'urbaniste doit clairement distinguer entre l'aménagement des territoires (national, régionaux, *wilayaux*) et l'urbanisme dont l'objet est l'organisation spatiale des villes et dont instruments techniques et juridiques (P.D.A.U. et P.O.S.) - présentés dans ce qui suit - ont des effets plus directs sur l'espace que ceux des instruments d'aménagement des territoires.

## Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.)

### Éléments de définition et objectifs

#### Éléments de définition

Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.) est un plan directeur au sens classique du terme. Il est, à la fois : un guide de *gestion et de prévision*, pour les décideurs locaux (commune), un *programme* d'équipements et d'infrastructures, pour la ville ou l'agglomération, et un *zonage* du territoire communal.

Le P.D.A.U. concerne l'échelle de la ville ou de l'agglomération, autrement dit l'échelle de la commune ou d'un groupement de communes ayant de fortes solidarités socioéconomiques, morphologiques ou infrastructurelles, il est alors dit intercommunal.

Sur le plan juridique, le P.D.A.U. est opposable aux tiers, c'est-à-dire qu'aucun usage du sol ou construction ne peuvent se faire en contradiction avec les dispositions du P.D.A.U., sous peine de sanctions.

Initié par l'autorité locale (l'Assemblée populaire communale A.P.C.), le P.D.A.U. est obligatoire pour toutes les communes désirant avoir une politique urbaine ambitieuse, car en son absence, la marge de manœuvre de la collectivité se réduit à la gestion de l'urbanisation sur la base de règles générales très sommaires et qui seront évoquées à la fin du chapitre.

Le P.D.A.U. est un instrument de planification à long terme, dans la mesure où il prévoit des urbanisations futures (15-20 ans).

Le P.D.A.U. doit faire siennes et respecter les dispositions du S.N.A.T., du S.R.A.T. et du P.A.W. pour la commune ou les communes concernées, en matière de programmes d'équipements et d'infrastructures. D'autre part, il fixe les références des différents P.O.S. de la commune ou des communes concernées, c'est-à-dire les périmètres des P.O.S. à réaliser.

#### Objectifs

Les principaux objectifs du P.D.A.U. sont :

- La rationalisation de l'utilisation des espaces urbains et périurbains :

Pour les premiers, il s'agit d'occuper le sol - par l'affectation d'activités, les formes et la densité d'occupation - en adéquation avec sa valeur réelle



dans la ville ou l'agglomération. Le centre doit se distinguer des secteurs périphériques par la densité élevée de son occupation et la nature de ses activités. Pour les seconds, il s'agit de préserver les terres et les activités agricoles et de prévoir une urbanisation progressive.

- La mise en place d'une urbanisation protectrice et préventive :

Protectrice des périmètres sensibles, des sites (naturels ou culturels) et des paysages, et préventive des risques naturels pour les établissements humains (inondations, glissements de terrain...).

- La réalisation de l'intérêt général :

Par la programmation des équipements collectifs et des infrastructures et l'identification des terrains nécessaires à leur localisation.

- La prévision de l'urbanisation future et de ses règles :

C'est l'objectif principal de tout plan directeur (voir paragraphe suivant).

### Mécanismes de prévision, méthodologie et contenu

#### Mécanismes de prévision

L'objectif principal du P.D.A.U. est de prévoir l'urbanisation future et ses règles. Mais que prévoit le P.D.A.U. concrètement ?

Le P.D.A.U. détermine des entités urbaines ou secteurs - selon le vocabulaire de la loi - et prévoit leur évolution dans le temps ; fixe les emplacements des projets d'intérêt général et d'utilité publique ; détermine les limites des futurs P.O.S. ; et fixe, pour chaque secteur, des dispositions réglementaires générales. Les différents types de secteurs sont :

- Les secteurs urbanisés U: c'est des secteurs déjà urbanisés à la date d'établissement du plan. Leurs tissus urbains présentent une densité des constructions relativement élevée et une concentration d'activités de longue date. Dans ce cas, le P.D.A.U. ne prévoit pas d'urbanisation, mais plutôt, dans le cas où la situation l'exige, des transformations des caractéristiques du tissu, sous forme de densification, de rénovation, de restructuration, de restauration, de réhabilitation ou d'application de mesures de protection pour les secteurs de valeur historique et/ou architecturale - qui peuvent constituer des secteurs sauvegardés.

Les secteurs urbanisés sont constitués en général de zones équipés ou en voie d'équipement, dans lesquelles les constructions sont, en principe, immédiatement autorisées.

Les zones urbaines U ont souvent une dominance fonctionnelle à renforcer ou à créer : zones résidentielles à faible densité (exemple de l'habitat individuel) ou à forte densité (exemple de l'habitat collectif) ; zones multi-fonctionnelles centrales, urbanisées de longue date et où sont admises toutes les fonctions urbaines et des droits de construire élevés.

- Les secteurs à urbaniser AU: il s'agit des secteurs appelés à connaître une forte urbanisation dans des délais, plus ou moins longs, mais ne dépassant pas les dix ans. C'est dans ces secteurs - souvent contigus aux premiers - que s'exerce, le plus, la pression de l'urbanisation et de la spéculation. Le P.D.A.U. a pour rôle de gérer l'urbanisation en lui donnant un cadre réglementaire précis.

Les zones faisant partie des secteurs à urbaniser peuvent être, au moment de l'établissement du plan, des terres agricoles ou non que le niveau d'équipement et la situation destinent à accueillir une expansion urbaine.

- Les secteurs d'urbanisation future UF: ce sont des secteurs appelés à connaître une urbanisation à long terme. La problématique du P.D.A.U. est, dans ce cas, de préserver les potentialités du développement futur de la ville ou de l'agglomération. Il applique, donc, des mesures *coercitives*, dont le but est de maintenir une urbanisation éparse pour préserver les potentialités d'urbanisation à l'avenir. Ces mesures sont, essentiellement, des servitudes temporaires de *non aedificandi* et des droits de construire très faibles - dans les cas d'autorisation spéciale évoquées ci-dessous - qui ne sont levés qu'une fois le processus d'urbanisation autorisé par l'approbation des P.O.S. respectifs des différentes zones de ces secteurs à des échéances précises. Toutefois, dans l'attente de ces échéances, sont autorisées les opérations de rénovations des exploitations agricoles, les implantations, en cas de besoin, d'équipements collectifs, d'intérêt national ou d'intérêt communal (après autorisation de l'administration : le wali).

Là aussi, l'opposition est forte entre les mesures de freinage du P.D.A.U., d'une part, et la dynamique de l'urbanisation et les logiques du marché et de la spéculation foncière, qui sont des forces d'anticipation, d'autre part.

- Les secteurs non urbanisables NU: ce sont des secteurs du territoire urbain qui ne sont pas destinés à l'urbanisation à cause de contraintes particulières : zones protégées (hautes potentialités agricoles, exploitations minières, paysages de grande qualité, forêts domaniales ou parcs naturels et dans certains cas des zones littorales sensibles) ; zones à risques (abords d'installations à risque ou contraintes naturelles empêchant un établissement humain dense : secteurs inondables, terrains instables, les zones d'avalanches pour des sites de montagne ou s'exerce une forte pression de l'urbanisation liée au tourisme, comme dans les régions alpines en Europe).



Ceci ne veut pas dire que dans les secteurs non urbanisables la construction est toujours interdite. Dans le cas d'une zone agricole protégée, par exemple, on ne saurait interdire à un exploitant agricole d'édifier les bâtiments nécessaires à son exploitation ou à son logement ; ceci dit, les droits de construire y sont très faibles.

- La réservation de terrains pour certains projets et zones spéciales: En plus de la division du territoire communal en secteurs, le P.D.A.U. détermine les localisations des équipements collectifs, notamment les grands équipements, et des infrastructures à réaliser ou à modifier, essentiellement les infrastructures de transport, de voirie et les réseaux. Autrement dit, il prévoit la localisation de tous les projets qui ouvrent droit à l'expropriation, au profit de la collectivité, en raison de leur caractère d'intérêt général ou d'utilité publique (Nous reviendrons sur la notion d'expropriation pour intérêt général et utilité publique dans les paragraphes consacrés à l'expropriation, dans le chapitre 7).

Par ailleurs, il peut exister des zones spéciales autonomes incluses dans les divers secteurs d'urbanisation, comme :

- les zones d'activités particulières : zones d'activité industrielle (Z.I.) ; zones d'activité commerciale (Z.A.C.) ; zones d'expansion touristique (Z.E.T.) ; et il y a quelques années les zones d'habitat urbain nouvelles (Z.H.U.N.), pour ce qui est des anciens P.U.D.

- les périmètres réservés à un usage spécifique, tels que les décharges publiques, les cimetières, les fourrières...

- La détermination des limites des futurs P.O.S. : Par ailleurs, le P.D.A.U. opère une autre division du territoire communal qui concerne les périmètres - termes de référence - des P.O.S.

Chaque secteur d'urbanisation est généralement subdivisé en zones homogènes, dont les règlements spécifiques sont établis dans le cadre des P.O.S. Les secteurs urbanisés U, en zones U1, U2, U3... ; les secteurs à urbaniser AU, en zones AU1, AU2, AU3... ; les secteurs d'urbanisation future, en zones UF1, UF2, UF3... ; les secteurs non urbanisables NU, en zones NU1, NU2, NU3...

Cette démarche s'inscrit parfaitement dans la logique descendante de la planification urbaine où chaque instrument est conditionné par les dispositions des instruments d'échelle supérieure et impose ces directives aux instruments d'échelle inférieure.

- L'élaboration de dispositions réglementaires : le P.D.A.U., en tant qu'instrument d'urbanisme opposable aux tiers, présente un volet réglementaire où sont énumérés :

- les droits de construire ou densités d'occupation du sol (voir la partie consacrée au P.O.S.) ;

- les activités dominantes et le caractère à donner aux différentes zones homogènes (activités à encourager ou à développer). Citons, à titre d'exemple : les zones centrales à mixité fonctionnelle ; les tissus historiques à sauvegarder ; les zones d'habitat à forte ou à faible densité ; les zones d'activités tertiaires (zones commerciales, zones touristiques) ; les zones d'industries et de dépôts ; les espaces verts, de loisirs et cimetières.

- les servitudes légales (le concept de servitude sera abordé dans la partie consacrée au P.O.S.). Là aussi, toutes les dispositions réglementaires du P.D.A.U. s'imposent aux futurs P.O.S.

### Methodologie

Il est bien entendu que pour le P.D.A.U., et pour tout projet d'urbanisme, il n'existe pas de méthodologie-type d'élaboration des prévisions. Ceci s'explique aussi bien par le fait qu'il n'existe, aujourd'hui, aucun monopole des études d'urbanisme ; la concurrence dans les études ouvre le champ à une multitude de bureaux d'études dont le niveau de compétence, les méthodes de travail et les références théoriques et pratiques sont forcément différents. Ce que nous proposons ici, c'est uniquement les grandes lignes d'une étude de P.D.A.U. :

- Les données nécessaires pour une étude de P.D.A.U. et le diagnostic : il s'agit des données statistiques, des anciens documents d'urbanisme, de toute étude relative à l'aire d'étude, les orientations des schémas d'aménagement du territoire et, enfin, des orientations et des objectifs de la commande - la commune - et qui représentent le projet communal, car il ne faut jamais perdre de vue que l'action d'urbanisme n'est pas seulement une action technique, c'est aussi une action politique.

Le travail de diagnostic reprend, *grosso modo*, les grandes lignes de la démarche d'analyse - telle que présentée au chapitre 4 - mais avec les simplifications qu'opèrent les chargés de l'étude. Car, comme il a été rappelé maintes fois, il n'existe pas de démarche d'analyse type et encore moins de démarche de projet type.

Ceci dit, deux éléments du diagnostic sont déterminants dans une situation réelle de projet et il serait utile de les rappeler car ils ne font souvent pas partie du programme d'enseignement des universités et des écoles d'architecture et d'urbanisme. D'abord, la connaissance du marché foncier notamment la nature de la propriété et les prix de terrains selon les secteurs. Ensuite, l'état des finances locales qui est la résultante des recettes communales (taxes locales de toute nature), des subventions de l'Etat et de la contribution privée c'est-à-dire d'agents économiques qui peuvent ainsi encourager la commune à se doter d'un P.D.A.U. et à se donner, par conséquent, des projets d'urbanisation ambitieux.

Ces données sont indispensables pour la commune qui apprécie de cette manière son aptitude à réaliser concrètement le P.D.A.U. et ses objectifs et se fixe ainsi un programme conforme à ses possibilités réelles.



• Les propositions d'aménagement : le diagnostic permet de mettre en place les mécanismes de la prévision, notamment l'identification des secteurs d'urbanisation et leur évolution future.

Comme toute démarche prospective, l'élaboration du P.D.A.U. doit envisager plusieurs hypothèses d'évolution du territoire communal ou *variantes de développement*. Le choix définitif d'une variante, par la commune, est conditionné par le projet communal et l'évaluation des avantages et des inconvénients de chaque variante sur la base des tendances d'évolution souhaitables, de la cohérence dans l'affectation des sols, du coût de l'urbanisation confronté aux finances locales (réalisation des infrastructures, coût de l'expropriation, programmes d'équipements) et des domaines d'investissement souhaités (promotion immobilière, tourisme, industrie...).

La variante choisie sera réalisée selon un scénario fixant les délais d'exécution des objectifs pour chaque secteur, les dispositions réglementaires (droits de construire et activités, servitudes légales) et les périmètres des P.O.S. et leurs orientations.

#### Contenu du P.D.A.U.

Le dossier réglementaire du P.D.A.U. comporte, au minimum :

• Un rapport d'orientation (écrit) : dans lequel sont décrites les grandes lignes du diagnostic, le projet communal et le parti d'aménagement, desquels découle la variante de développement retenue.

Ce rapport aborde de manière synthétique l'analyse de l'état initial ainsi que les principales contraintes du site, de l'économie et de l'environnement. Il définit les besoins prévisionnels, par rapport à l'évolution de la population et des emplois (demande foncière, en équipements et en infrastructures). Il montre l'impact et les incidences qu'aura l'application du P.D.A.U. sur la commune, son site et son environnement.

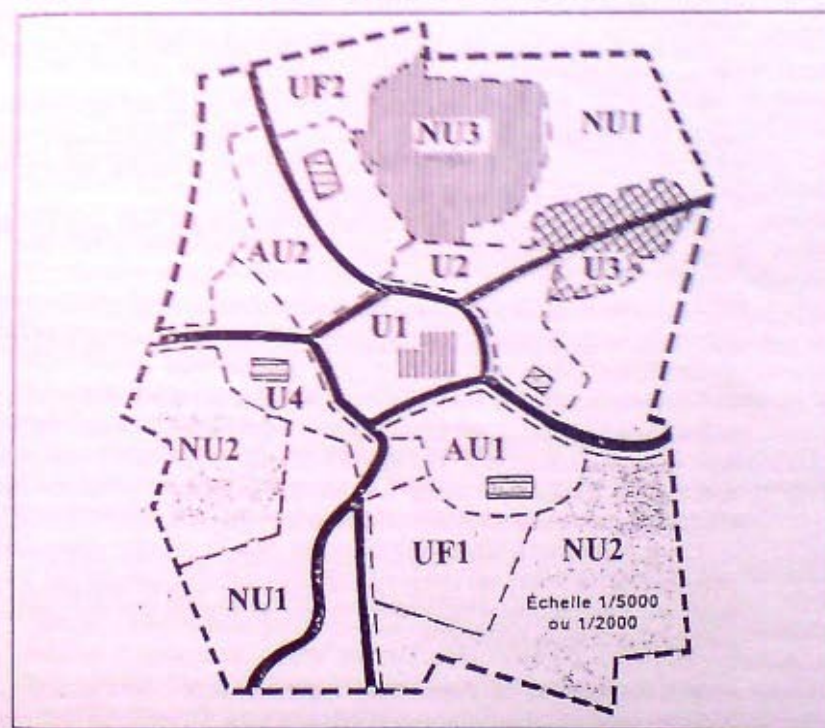
En général, un rapport de présentation doit traiter des questions suivantes, selon le plan type ci-après :

- généralités ;
- constat de la situation actuelle : population, économie, équipement, réseaux et assainissement ;
- perspectives de développement : particularités du site, développement de l'urbanisation et de la construction au cours des dernières années, projets et volonté de la municipalité ;
- actions à entreprendre : programmation, réservation de terrains, investissements.
- parti d'aménagement : principes dominants, secteurs, voirie, assainissement...

• Un règlement (écrit) : qui fixe les affectations des sols (activités dominantes, programmes d'équipement, infrastructures) ; les droits de construire ; les servitudes légales et dispositions particulières pour certaines parties du territoire communal (pour ces deux points voir la partie consacrée au P.O.S.).

• Des documents graphiques : la partie graphique du P.D.A.U. se compose d'un plan de l'état actuel du territoire communal ; d'un plan d'aménagement indiquant les secteurs d'urbanisation, les parties particulières du territoire et les périmètres des futurs P.O.S. ; d'un plan des servitudes légales ; et d'un plan d'équipement indiquant la voirie, les réseaux d'eau et d'assainissement, les équipements collectifs programmés et tout ouvrage d'intérêt général et d'utilité publique prévu sur le territoire communal.

L'échelle d'établissement de ces documents est généralement le 1/20 000<sup>e</sup>, mais elle dépend en fait de l'étendue du territoire de l'aire d'étude ; elle peut être le 1/50 000<sup>e</sup> pour les grandes aires d'étude intercommunales.



Présentation simplifiée d'un plan d'urbanisme



### Procédures réglementaires d'élaboration du P.D.A.U.

Avant qu'il n'ait force de loi, le P.D.A.U. passe, hormis les phases d'étude, par un assez long processus d'adoption et d'approbation. C'est le cas de tout instrument d'urbanisme à caractère réglementaire. Ce processus comprend trois phases essentielles : une phase de mise en place, une phase de concertation et d'adoption et enfin, une phase d'approbation et de mise en application. Enfin, le P.D.A.U. peut être révisé en cas de besoin.

#### La mise en place

Étant donné que le P.D.A.U. est un instrument communal ou intercommunal de planification, il doit être initié par l'Assemblée populaire communale (A.P.C.) qui décide son élaboration par délibération - délibérations de plusieurs A.P.C. dans le cas d'un P.D.A.U. intercommunal. Cette délibération doit être affichée, pendant un mois, au siège de l'A.P.C. pour information.

À cette occasion, l'A.P.C. doit avoir connaissance des éléments qui s'imposent à l'élaboration du P.D.A.U. : notamment les schémas d'aménagement existants, les équipements d'intérêt général prévus sur son territoire et les différents acteurs auxquels fera appel la concertation, sur la base de la spécificité du territoire communal.

L'A.P.C. est l'organe censé déterminer un *projet communal* qui guide les choix d'aménagement pendant toute la phase des études.

Après délibération, l'A.P.C. informe l'administration de sa démarche, en notifiant au *wali* sa décision d'élaborer un P.D.A.U.

Le *wali* entérine la décision en délimitant, par arrêté, le périmètre du P.D.A.U. Dans le cas où ce périmètre concerne des communes ne relevant pas de la même *wilaya* - donc échappant partiellement à la juridiction de chacun des *walis* - l'arrêté est pris par les ministres en charge de l'urbanisme et des collectivités locales.

À partir de là, commence le processus d'élaboration du P.D.A.U.

#### La concertation

La concertation commence par l'information obligatoire des acteurs publics dont les avis respectifs peuvent conditionner l'élaboration du P.D.A.U. Il s'agit de la Direction locale de l'urbanisme et de la construction (D.U.C.) et des services locaux (*wilayaix*) en charge de l'agriculture, de l'économie, de l'hydraulique, des transports, des travaux publics, de la

culture, des monuments et sites historiques, des postes et télécommunications, des eaux et de l'énergie.

Facultativement, l'A.P.C. informe, pour une meilleure implication des acteurs locaux : la chambre de commerce, la chambre d'agriculture, les organisations professionnelles et les associations diverses, autrement dit, toute institution qui représente des intérêts locaux et particuliers importants.

L'A.P.C. désigne le bureau d'étude qui doit élaborer le P.D.A.U. Le monopole des études d'urbanisme n'étant plus de mise avec la fin du système de planification centralisé et bureaucratique, le champ des études est appelé, de plus en plus, à devenir un marché concurrentiel où s'affrontent des acteurs multiples aux compétences et aux références diverses (bureaux d'architecture, d'ingénierie, d'aménagement...). La bonne gestion de cette situation par des décideurs consciencieux est un gage de qualité des études.

Le bureau d'étude entame l'élaboration du P.D.A.U. en prenant soin de prendre en charge les recommandations des services publics consultés. Car une fois le P.D.A.U. élaboré et adopté par l'A.P.C., ceux-ci disposent d'un délai de deux mois (60 jours) pour émettre des objections qui peuvent entraver ou retarder le processus.

Ce délai écoulé, l'enquête publique est entamée. Elle dure 45 jours et est encadrée par un commissaire-enquêteur qui notifie dans un procès-verbal tous les avis et objections émis par des associations ou des citoyens sur les choix du P.D.A.U. et dresse des conclusions quant à ces avis et objections. L'enquête publique reste méconnue en Algérie à cause du peu d'intérêt que soulèvent les questions d'urbanisme chez les citoyens et des méthodes peu médiatiques dans la conduite de l'enquête publique - c'est souvent la non médiatisation volontaire de l'enquête qui est recherchée. Ceci dit, l'enquête publique, en tant qu'instrument de concertation, sera appelée à avoir une plus grande importance, à partir du moment où les intérêts matériels des citoyens et des groupes seraient mis en cause (risques d'expropriation, fixation de droits de construire peu avantageux et remettant en cause des droits acquis en matière de densité d'occupation ou d'activités possibles...), et où des choix d'urbanisme risqueraient de porter atteinte à la qualité de la vie citadine (projets d'infrastructures ou d'équipements nuisibles, atteintes à l'environnement).

#### L'approbation et la mise en application

À l'issue de l'enquête publique, le dossier est adressé à l'autorité politique locale (A.P.C.) et à l'autorité administrative locale (*wali*) qui réunit l'Assemblée populaire de *wilaya* (A.P.C.) pour recueillir son avis sur le dossier de l'enquête publique.



Enfin, pour avoir force de loi, le P.D.A.U. doit être approuvé par l'administration. Dans le cas, des communes ou associations de communes de moins de 200 000 habitants, l'arrêté est pris par le wali ; dans le cas, des communes ou associations de communes ayant entre 200 000 habitants et 500 000 habitants ou ne relevant pas de la même wilaya, l'arrêté est pris par les ministres en charge de l'urbanisme et des collectivités locales ; enfin, dans le cas des communes ou associations de communes de plus de 500 000 habitants, un décret exécutif est pris par le gouvernement, sur proposition du ministre en charge de l'urbanisme.

Après l'approbation, l'existence du P.D.A.U. est notifiée à tous les acteurs concernés par sa mise en œuvre : les ministres en charge de l'urbanisme et des collectivités locales, ainsi que tous les départements ministériels concernés ; les présidents de l'A.P.C. et de l'A.P.W. ; l'ensemble des services publics locaux mentionnés ci-dessus ; les chambres de commerce et d'agriculture.

A partir de sa notification, le P.D.A.U. acquiert force de loi et devient un instrument d'urbanisme réglementaire.

#### La révision

La dynamique urbaine est un phénomène difficile à maîtriser et à prévoir. Un instrument de prévision à long terme, comme le P.D.A.U., quelle que soit sa qualité, peut être dépassé par la dynamique urbaine réelle. Dans ce cas, il doit être révisé pour accompagner des actions d'urbanisme et une évolution urbaine qui lui échappent. Mais, la révision ne doit pas devenir une échappatoire facile à laquelle les décideurs peuvent avoir recours fréquemment ; une telle situation remettrait en cause l'utilité même des instruments d'urbanisme de prévision et l'intérêt de leur existence.

Par conséquent, la loi limite les possibilités de recours à la révision aux cas :

- d'une saturation avant terme des secteurs d'urbanisation prévus et le dépassement des objectifs prévus par le bouleversement de la situation de la commune ;
- d'une adaptation du P.D.A.U. afin qu'il intègre de nouvelles servitudes ou des projets d'intérêt national ou général (actions d'urbanisme échappant au plan).

Par ailleurs, la loi soumet la révision du P.D.A.U. au même long parcours procédurier de son approbation.

## Le plan d'occupation des sols (P.O.S.)

### Éléments de définition et objectifs

#### Éléments de définition

Dans la législation algérienne, le P.O.S. proprement dit, n'a pas existé réglementairement avant 1990, de graves lacunes apparaissaient dans la maîtrise de l'aménagement de détail. Avec l'abrogation de l'instrument unique de planification et de programmation urbaine qui était le Plan d'urbanisme directeur (P.U.D.), se faisait sentir la nécessité d'un instrument d'urbanisme réglementaire permettant de créer l'articulation entre l'échelle de l'urbanisme directeur, et ses grandes orientations, et l'échelle des actes d'urbanisation à l'échelle des quartiers, de la parcelle ou de groupements de parcelles (construction, lotissement, démolition).

Le Plan d'occupation des sols, ou P.O.S., est un instrument réglementaire de gestion urbaine et communale. Il revêt un caractère obligatoire pour la commune qui l'initie dans le but de fixer des règles *spécifiques* pour l'urbanisation de parties ou de la totalité de son territoire et la composition de leur cadre bâti.

Contrairement au P.D.A.U., qui est un plan directeur, le P.O.S. est un plan de *détail* dont les documents graphiques sont établis, selon leur nature (voir le paragraphe consacré aux documents graphiques), au 1/2000<sup>e</sup>, 1/1000<sup>e</sup> ou 1/500<sup>e</sup>.

Le P.O.S. est constitué d'un ensemble de documents d'urbanisme qui définissent les modalités opérationnelles d'aménagement et les règles et servitudes d'occupation du sol et de construction pour un territoire communal ou une partie de ce territoire, à moyen terme (5 à 10 ans).

Instrument d'urbanisme *réglementaire* par excellence, le P.O.S. est opposable aux tiers et a, donc, comme le P.D.A.U., force de loi. C'est sur la base du respect ou non de ses dispositions que l'acte d'urbanisme est autorisé et qu'un permis de construire, de lotir ou de démolir est délivré. Le P.O.S. constitue, par conséquent, un véritable *cahier des charges* pour les constructeurs, dans un secteur donné, et une référence réglementaire pour les pouvoirs publics locaux.

Le P.O.S. est le dernier niveau de la démarche de planification urbaine. Il dépend, dans son élaboration, directement, des autres règles et documents d'urbanisme de portée nationale ou régionale (S.N.A.T. et S.R.A.T.) et des dispositions du P.D.A.U. qui définit les secteurs d'urbanisation, les règles



générales d'occupation du sol, les servitudes et les limites mêmes des différents P.O.S. La cohérence de l'aménagement urbain est tributaire de la *compatibilité* du P.O.S. avec l'instrument qui le précède dans la hiérarchie des échelles d'aménagement, c'est-à-dire le P.D.A.U.

Le P.O.S. est l'instrument d'urbanisme le plus proche des préoccupations de l'architecte et de l'*urban designer*, par son échelle, mais aussi par sa nature. En effet, il définit les modalités d'occupation morphologique et fonctionnelle de la parcelle, les principales caractéristiques morphologiques du bâti, voire, dans certains cas, des éléments de style urbain et architectural.

### Objectifs

Le P.O.S. a pour objectif de réglementer la multitude d'actes d'urbanisation individuels (construction, loussissement et démolition) et de les rendre conformes aux objectifs et orientations du *projet communal* contenu dans le P.D.A.U. C'est au niveau du P.O.S. que se croisent les *intérêts particuliers* (propriétaires, investisseurs, constructeurs) et le *volontarisme* de la collectivité locale (commune), autrement dit, les deux variables majeures de toute équation d'urbanisation. Les premiers sont autorisés à jouir de leur droit de propriété sur leurs parcelles dans la limite du respect de conditions particulières fixés par la collectivité.

Ainsi, le P.O.S. indique aux acteurs de l'urbanisation et de la construction (collectivité et intérêts particuliers) :

- ce qui est autorisé ;
- ce qui est interdit ;
- les principales conditions et caractéristiques de l'urbanisation et de la construction.

Pour cela, il fixe, dans le détail, comme son nom l'indique, les contraintes d'occupation des sols concernant :

- les activités ;
- les conditions de construction des parcelles ;
- les principales caractéristiques de la forme urbaine ;
- les droits de construire appliqués (C.O.S. et C.E.S.).

### Contenu

Les objectifs et les dispositions du P.O.S. sont contenus dans un dossier. Le dossier du P.O.S. se compose d'une partie réglementaire (écrite) et d'une partie graphique (plans). Ces deux parties sont indissociables. Un P.O.S. est à la fois règlement et plan.

### Le règlement

Cette partie écrite du dossier du P.O.S. se compose de trois éléments : un rapport de présentation ; un règlement du P.O.S. , proprement dit, et des servitudes légales.

- Le rapport de présentation :

Il reprend les principales orientations du P.D.A.U. pour le(s) secteur(s) concerné(s) en matière de diagnostic de la situation existante et des perspectives d'évolution de la commune, le parti d'aménagement, c'est-à-dire les grandes options du développement et le projet communal. Il montre la compatibilité du P.O.S. avec les orientations des schémas d'aménagement et du P.D.A.U.

- Le règlement du P.O.S. :

Le P.O.S. a une forte composante réglementaire au point qu'il est souvent assimilé, dans la pratique et les discours, au *règlement d'urbanisme*. En effet, le règlement est une pièce du P.O.S. aussi importante que les documents graphiques, sinon plus, car c'est lui qui donne un sens et un contenu juridique à ces documents graphiques.

La qualité d'un règlement de P.O.S. est fonction de sa prise en charge des situations particulières et de son niveau de détail. En tant qu'instrument de détail et de composition urbaine, un règlement de P.O.S. ne doit pas être un texte sommaire - tendance généralement observée. Aussi, il ne doit pas être très rigide en ne laissant que peu de place à l'initiative privée et à la créativité des architectes.

Comme la rédaction de tout texte de loi, celle du règlement du P.O.S. doit être claire, précise, facile à lire, ne laissant aucune ambiguïté permettant des lectures multiples. Le risque étant la remise en cause des décisions de la collectivité en matière d'autorisations (permis de construire, de lotir et de démolir), ou au contraire, des abus des autorités face aux administrés.

Le règlement s'applique aux zones homogènes qui sont aussi des zones réglementaires car ayant des règlements spécifiques adaptés à leur nature. Le règlement aborde les quatre aspects évoqués ci-dessus : les activités ou *type d'occupation* ; les conditions de construction des parcelles ou *conditions d'occupation* ; la forme urbaine ou *forme d'occupation* ; et enfin, les droits de construire ou *densité d'occupation*.

Dans la pratique, le règlement fixe, donc, tous ces aspects liés à l'*occupation des sols*, généralement à travers une quinzaine d'articles dont les deux premiers déterminent les *types d'occupation* ; suivent les articles relatifs aux *conditions d'occupation* ; ensuite, les articles consacrés à la *forme d'occupation* ; et enfin, les articles concernant la *densité d'occupation*.



- Le type d'occupation du sol : Il s'agit de déterminer explicitement :
  - les activités dominantes et les activités à encourager, parce que conformes au caractère recherché ou actuel de la zone.
  - les activités interdites parce que incompatibles avec l'usage voulu et le caractère de la zone et lui portant atteinte sur les plans du voisinage, de la salubrité de la sécurité publiques ou de la protection de l'environnement physique ou visuel, que ce soit par leur nature, leur importance ou leur aspect. Par exemple, le caractère d'une zone centrale ou d'une zone résidentielle est incompatible avec l'installation d'une industrie polluante ou à risque, d'un camping, d'un dépôt de ferrailles, de déchets ou de vieux véhicules...
  - les activités dont l'installation est soumise à des conditions spéciales. Ainsi, par exemple, dans les zones centrales ou résidentielles, il peut s'agir de n'autoriser l'installation, l'extension et la transformation de certaines activités pouvant poser problème quant à la protection de l'environnement (drogueries, postes de peintures, dépôts d'hydrocarbures liés à des garages ou stations services...), que dans les cas où un besoin réel existe. Citons comme autres exemples d'activités pouvant être soumises à autorisation spéciale, dans certaines zones, sous réserve qu'elles soient compatibles avec la sauvegarde de l'environnement, les opérations d'affouillements et d'exhaussements des sols, l'abattage des arbres, ou encore, les défrichements en vue de l'exploitation agricole... Enfin, dans des zones à caractère spécial où domine un seul type d'activité, d'autres activités peuvent être autorisées dans des limites précises ; à titre d'exemple, dans une zone industrielle, dont les activités dominantes sont les établissements industriels et artisanaux, les commerces de gros et les entrepôts, il peut être autorisé, des habitations avec des surfaces limitées ou des installations nécessaires au bon fonctionnement de la zone.

• Les conditions d'occupation : Ce chapitre du règlement du P.O.S. fixe, pour chaque zone homogène, les conditions *sine qua non* pour qu'un espace urbain puisse être considéré comme urbanisable ou constructible. Ces conditions concernent :

- l'accès et la voirie : il peut être exigé une largeur minimum, entre alignements, des voies destinées à la circulation automobile, un accès indirect aux voies de grande circulation (autoroutes, roades), une limitation de la longueur d'impasses éventuelles. Dans ces cas, sont pris en compte les exigences de sécurité et de lutte contre l'incendie que réclame la nature de la zone ;
- les dessertes par les réseaux d'eau et d'assainissement ;
- la réservation d'espaces libres : il est peut être exigé de réserver un pourcentage minimum de la surface des espaces laissés libres aux piétons (cheminements) ;
- les espaces verts : il est peut être exigé de réserver un pourcentage minimum de la surface des parcelles aux espaces verts ; de planter des terrains non

construits ; de planter des reculs par rapport à l'alignement ; de constituer des écrans boisés autour de certaines installations techniques (citernes à gaz...) ou des parkings de surface importante, ou encore de diviser des parcs, de très grande surface par des haies d'arbres ;

- le stationnement : il est peut être exigé de réserver un nombre de places de stationnement par rapport à la surface de plancher construite ;
- des conditions particulières peuvent s'appliquer aux immeubles existants, par exemple l'interdiction de toute démolition, le respect de l'harmonie des façades en cas de transformation.

• La forme d'occupation : Le règlement du P.O.S. détermine des prescriptions de nature morphologique, pour atteindre un minimum d'ordonnement de l'espace urbain. Ces prescriptions concernent :

- le lotissement : la division des sols peut être conditionnée, notamment en termes de surfaces des parcelles ;
- l'implantation des constructions dans la parcelle par rapport aux voies (alignement ou recul par rapport à l'alignement) et aux limites de séparation (mitoyenneté ou non) ;
- la hauteur de la construction, par rapport à la voie, aux limites de séparation et aux autres constructions de la même parcelle. La hauteur de la construction peut être exprimée en nombre de niveaux ou en mètres. Dans certains cas, un dépassement exceptionnel de la hauteur prescrite n'est pas à exclure (dérogation).
- les recommandations pour l'aspect extérieur des constructions : échelle architecturale, expression des façades, toitures ou terrasses, matériaux et couleurs... Pour les installations techniques, un aspect satisfaisant peut être exigé, ou encore qu'elles ne soient pas visibles à partir de la voie.
- l'aspect des clôtures peut être unifié pour un nouveau lotissement. On peut interdire les clôtures d'aspect répulsif (comme celle en plaques d'amianteciment, par exemple) ou, au contraire, exiger des clôtures à écrans de verdure...

• La densité d'occupation : Ce chapitre du règlement fixe les possibilités maximales d'occupation du sol, ou droits de construire, pour chaque zone. La densité d'occupation est exprimée par le Coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) et le Coefficient d'emprise au sol (C.E.S.), qui se combinent avec les autres règles d'urbanisme.

• Le Coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) introduit un rapport entre la surface totale des planchers, considérée hors œuvre nette, et la surface foncière. Dans le calcul du C.O.S. sont exclues toutes les surfaces non habitables ou découvertes d'une construction. Le C.O.S. constitue le meilleur indicateur de la densité car il met en rapport les surfaces prévues par les différents programmes architecturaux et la surface foncière et, par conséquent, les capacités d'accueil pour les différentes zones d'une ville.



Le C.O.S. est une donnée maximale et non absolue du règlement, c'est-à-dire qu'elle ne peut être dépassée, mais on peut par contre construire sur la base de C.O.S. inférieurs à ceux prescrits.

Le C.O.S. représente, aux mains de l'urbaniste, un véritable outil d'encouragement (incitation) ou de découragement (dissuasion) de l'urbanisation. Prenons des exemples :

Pour préserver une zone non urbanisable (agricole ou naturelle) ou d'urbanisation future, où généralement les parcelles sont de grande surface, il est impératif de fixer des C.O.S. très faibles dits C.O.S. dissuasifs.

Au contraire, le C.O.S. doit être élevé (incitateur), pour les zones à forte valeur foncière où une urbanisation diffuse serait antiéconomique et irrationnelle.

Par ailleurs, dans un urbanisme flexible et soucieux des avantages qu'engendrent des actions d'urbanisme particulières, le C.O.S. ne doit pas être un chiffre figé ; des possibilités de dépassement du C.O.S. ou dérogations au C.O.S. sont envisageables. Elles peuvent être inscrites explicitement dans le règlement ou survenir sans qu'elles ne soient prévues par celui-ci. Citons des cas de figure :

Dans une même zone, on peut définir un C.O.S. différencié, selon les activités, afin de favoriser un type d'activité par rapport à un autre. Pendant un temps, il existait, à Paris, un C.O.S. égal à 2 pour l'habitat et un C.O.S. égal à 4 pour les bureaux ; c'était le résultat d'une politique d'encouragement de l'immobilier d'entreprise, pourvoyeur de ressources fiscales importantes, au détriment du logement considéré comme non rentable.

Il existe aussi une technique dite de transfert du C.O.S., c'est-à-dire qu'un constructeur disposant de deux terrains peut accumuler leurs C.O.S. respectifs dans un seul des deux, augmenter ainsi ses droits de construire et concentrer son investissement.

Parfois, il est intéressant pour la collectivité de vendre des droits de construire, c'est-à-dire offrir à des investisseurs ou à des agents économiques un C.O.S. supérieur au C.O.S. théorique, en contre partie de services bénéfiques pour les finances et le fonctionnement de la ville, notamment la construction d'équipements collectifs d'intérêt général ou l'aménagement d'espaces publics intégrés ou adjacents à la construction prévue. Cette approche libérale de l'urbanisme, très développée aux États-Unis, est basée sur l'opportunité (saisir les occasions qui se présentent), le financement (prendre l'argent là où il se trouve et où il peut être mobilisé facilement) et la rentabilité (réaliser des objectifs d'intérêt général au moindre coût pour la collectivité).

Au cours de la mise en place d'un nouveau P.O.S. ou de la révision d'un P.O.S. existant, la collectivité peut accorder, par anticipation, aux constructeurs des C.O.S. différents de ceux prévus dans le règlement existant et correspondants aux nouvelles règles d'occupation des sols.

- Le Coefficient d'emprise au sol (C.E.S.) : Sa valeur maximale est aussi déterminée par le règlement du P.O.S. Il représente le rapport entre la surface au sol de la construction et la surface foncière (pourcentage des surfaces construites par rapport à la surface foncière totale). Le C.E.S. est toujours compris entre les valeurs 0 et 1.

- Les servitudes légales :

Une servitude en matière d'urbanisme est une limitation du droit de construire, d'aménager ou d'utiliser une propriété afin que l'intérêt général et l'utilité publique soient sauvegardés. D'après cette définition, le règlement du P.O.S. est un ensemble de servitudes. Mais, pour plus de clarté, nous avons distingué les servitudes dites légales du règlement du P.O.S. proprement dit. Celles-ci sont nécessaires au bon fonctionnement d'infrastructures d'intérêt général ou de zones au caractère particulier ; elles s'imposent au territoire urbain même en l'absence du P.O.S. ; elles sont fixées par des législations sectorielles et spécifiques dépassant le cadre de l'établissement du P.O.S. - d'où l'adjectif *légales*. Ce n'est donc pas le P.O.S. qui les détermine, mais il doit les répertorier dans le cas où elles existent sur le territoire urbain ; elles constituent de ce fait de véritables annexes au règlement du P.O.S.

Les servitudes légales ont des *objectifs* précis :

- les exigences de sécurité ;
- les besoins d'hygiène et de confort ;
- la sauvegarde, la protection et le respect de sites et de ressources.

Concrètement, les servitudes légales se traduisent par la définition de *contraintes* concernant :

- la définition d'une zone de protection dite *non aedificandi* ; c'est-à-dire soumise à l'interdiction de toute utilisation du sol dans un périmètre donné, autour de l'installation concernée. C'est la contrainte la plus courante ;
- la fixation de faibles densités des constructions (C.O.S. très faible) ;

Les servitudes légales les plus importantes sont :

- les servitudes militaires (postes de défense militaire, champs de tir, magasins de munitions...) : ces servitudes ont pour objectif la sécurité des biens et des personnes aux abords de ses installations et l'isolement que réclame ce type d'activité ;
- les servitudes liées aux ouvrages d'intérêt général concernant le bon fonctionnement des modes de transport particuliers. Elles sont fixées également pour des besoins de confort et de sécurité, comme par exemple : les servitudes aéronautiques (présence d'un aéroport ou d'un aérodrome) ; les servitudes le long des lignes de chemin de fer ; les servitudes de transport maritime (phares et signaux, canaux et fleuves accueillant une circulation maritime) ;



- les servitudes de sécurité routière (visibilité le long de certaines routes, protection des terrains le long des routes de grande circulation) ;
- les servitudes de cimetière que réclame le respect du cimetière et de son voisinage ;
- les servitudes de transport et de distribution de l'énergie sous toutes ses formes, pour des besoins de sécurité, de salubrité et de confort (oléoducs, gazoducs, lignes de haute et moyenne tension, télécommunications). Par exemple, pour les lignes de haute tension, il faut prévoir une bande *non-aedificandi* allant de 45 à 60 m le long de l'axe de la ligne.
- les servitudes concernant des exploitations spéciales (mines, carrières, décharges), pour des besoins de sécurité et d'exploitation ;
- les servitudes concernant la protection de ressources et de sites naturels dans un but d'hygiène et/ou de sauvegarde de ressources qui présentent un caractère d'intérêt général (protection des eaux potables, des cours d'eau, des sources, des points de captage, des nappes phréatiques et des sources thermales, des bois et des forêts) ;
- les servitudes de protection des fouilles archéologiques et celles concernant la sauvegarde des sites et monuments historiques classés. La plus répandue de ces servitudes est la règle des abords qui fixe un contrôle très strict de la transformation du cadre bâti aux abords d'un monument. Il existe aussi des secteurs de sauvegarde et de mise en valeur concernant les tissus urbains classés ;
- les servitudes de protection du littoral dans un but urbanistique (préservation des terrains et des paysages) et écologiques (préservation de l'équilibre écologique des zones côtières). Ces servitudes se traduisent par l'instauration de zones ou bandes *non aedificandi* le long de la côte).

### Les documents graphiques

Ceux-ci sont établis à partir du plan cadastral, car ils doivent être d'une grande précision.

L'échelle varie pour la majorité de ces documents entre le 1/1000<sup>e</sup> et le 1/500<sup>e</sup>. Toutefois, pour les secteurs urbanisés, ils sont établis au 1/500<sup>e</sup> à l'exception du plan de situation.

Les documents graphiques réglementaires sont :

- Le plan de situation (1/5000<sup>e</sup> ou 1/2000<sup>e</sup>) :  
Il montre la localisation des différentes zones réglementaires dans le cadre du P.D.A.U. et leurs limites.
- Le plan topographique :  
Il est établi à l'échelle 1/1000<sup>e</sup> ou 1/500<sup>e</sup> et indique les principaux accidents topographiques et les courbes de niveaux.

- La carte des contraintes géotechniques et rapport technique annexe :

Elle est établie à l'échelle 1/1000<sup>e</sup> ou 1/500<sup>e</sup> et précise la résistance des sols et leur nature. Très utiles pour le projet architectural et la localisation des bâtiments selon leur nature et leur taille, les contraintes géotechniques sont souvent mésestimées au prix de graves conséquences pour l'avenir de l'urbanisation et la sécurité des constructions et de leurs habitants - l'exemple constantinois est instructif à ce sujet et n'est malheureusement pas le seul.

- Le plan de l'état de fait :

Il est établi à l'échelle 1/1000<sup>e</sup> ou 1/500<sup>e</sup> et montre le cadre bâti, les voiries, les réseaux divers et les servitudes existantes.

- Le plan d'aménagement général :

Il est établi à l'échelle 1/1000<sup>e</sup> ou 1/500<sup>e</sup> ; c'est la pièce maîtresse du dossier. On doit y distinguer :

- les zones homogènes réglementaires (UA, AU, UF, NU) ;
- la dominance fonctionnelle des zones et les réservations de terrains pour les infrastructures et les équipements - en indiquant ceux qui sont à la charge de l'Etat - ; les périmètres réservés à un usage spécifique ; et les zones d'activité spéciales ;
- les servitudes ;
- les périmètres agricoles à préserver ;
- les zones, quartiers, rues, monuments et sites réclamant des mesures particulières de protection, de rénovation, de restauration ou de réhabilitation, comme par exemple les secteurs de sauvegarde ;
- les espaces publics (rues, places) et verts (squares, jardins publics, parcs) ;

Certaines de ces informations sont déjà contenues dans les documents graphiques du P.D.A.U., d'autres, qui relèvent d'un plus grand niveau de détail, ne figurent que dans le P.O.S.

- Le plan de composition urbaine :

Il est établi à l'échelle 1/1000<sup>e</sup> ou 1/500<sup>e</sup> et indique des formes urbaines conformes aux règles relatives aux formes d'occupation. Il propose aussi une présentation volumétrique des formes urbaines, dans le cadre d'une vue axonométrique ou plan d'épannelage.

Le niveau d'élaboration du plan de composition urbaine est le meilleur indicateur de la *qualité* d'un P.O.S.



## Procédures d'approbation et de révision du P.O.S

Les procédures réglementaires d'adoption et d'approbation du P.O.S. sont les mêmes que celle appliquées pour le P.D.A.U. sauf pour l'enquête publique qui, dans ce cas, dure plus longtemps - 60 jours au lieu de 45 jours. Il est clair, à ce sujet, que l'impact du P.O.S. et de son règlement sur les administrés est plus sensible que celui du P.D.A.U. L'autorisation de tout acte d'urbanisme est subordonnée au respect du règlement du P.O.S.

Pour la révision, les cas énumérés par le législateur sont plus nombreux et mieux définis que pour le P.D.A.U. Un P.O.S. peut être révisé, avant terme, dans les situations suivantes :

- si les objectifs assignés n'ont pas été atteints - réalisation uniquement du tiers 1/3 des prévisions;
- si la vétusté et la ruine accélérée du cadre bâti existant l'imposent ;
- si des phénomènes naturels imprévisibles ont détérioré gravement le cadre bâti ;
- si, après cinq ans, la majorité des propriétaires, totalisant au moins la moitié des droits de construire définis par le P.O.S. en vigueur le demande, dans le but d'assouplir certaines contraintes. Cette disposition introduit une dimension *participative* des usagers de l'espace urbain dans l'élaboration d'un instrument d'urbanisme ;
- si la nécessité de créer un projet d'intérêt général le requiert. C'est là une révision d'*accompagnement* d'une action d'urbanisme.

## Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme

L'établissement des P.D.A.U. et des P.O.S. est une obligation pour toute commune. Une obligation juridique imposée par la loi et une obligation de fait car aucun *projet communal* ambitieux, en matière d'urbanisme, ne peut être mené en dehors de ces instruments d'urbanisme, notamment en ce qui concerne la programmation des équipements et les mesures de maîtrise foncière (expropriation et préemption). Ceci dit, le législateur a prévu des mesures applicables en l'absence des instruments d'urbanisme, pour des raisons diverses.

Ces mesures sont les règles générales d'aménagement et d'urbanisme qui représentent un guide pour les gestionnaires et les techniciens dans le cadre des décisions relatives aux actes d'urbanisme (construction, lotissement, démolition). Ces règles s'appliquent à toutes les communes du territoire ne disposant pas d'instruments d'urbanisme et ne prennent donc pas en charge la *spécificité locale*.

En effet, la nature générale de ces règles fait d'elles, simplement, un rappel de *règles de bon sens* pour l'occupation des sols, et leur niveau de contrainte pour les constructeurs est inférieur à celui d'un règlement d'urbanisme spécifique.

Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme sont :

- aucune construction ne doit porter préjudice à l'hygiène et à la sécurité publiques, par sa situation dans la ville, sa taille, l'activité qui s'y déroule, son accessibilité pour le trafic et pour la lutte contre l'incendie ;
- aucune construction ne doit porter atteinte à des espaces protégés : terrains agricoles, sites archéologiques et espaces boisés classés ;
- aucune construction ne doit être exposée à des risques naturels ou à des nuisances artificielles : inondation, érosion, affaissement, éboulement...
- la clôture ou l'alignement de toute construction doit respecter la règle du recul minimum de quatre mètres par rapport à l'axe de la voie ;
- toute construction doit respecter la hauteur moyenne du cadre bâti environnant et s'y inscrire en harmonie ;
- toute construction doit disposer d'une alimentation en eau potable et avoir un système d'assainissement (en réseau ou individuel) ;
- toute construction à usage professionnel produisant des eaux usées doit avoir un système de traitement de ces eaux ;
- à la fin de l'exploitation de toute carrière ou décharge, il est fait obligation de restituer aux terrains concernés un aspect net, permettant leurs utilisation pour une future urbanisation.



## CONCLUSION

L'Algérie n'échappe à la règle contemporaine, selon laquelle l'urbanisation à l'échelle locale, passe par des instruments d'urbanisme réglementaires dits plans. Malgré les nombreuses critiques qui les rejettent en bloc, après l'expérience malheureuse d'un urbanisme bureaucratique, symbolisé en Algérie par le P.U.D., l'urbanisme des instruments et la réglementation urbaine présentent des côtés positifs non négligeables.

Ils sont une garantie minimum et indispensable à la sauvegarde de l'intérêt général face à la multitude d'intérêts particuliers. En leur absence, la ville contemporaine, par son échelle et sa cadence de développement, serait d'un chaos indescriptible. Un Etat régulateur, de type libéral, qui n'a plus les moyens de réaliser lui-même le cadre urbain ne peut se passer de ces moyens de contrôle de la dynamique urbaine. Ils sont encore plus utiles dans le cas d'un pays comme l'Algérie où les tissus urbains sont en voie de formation et de consolidation et qui présentent des besoins énormes en équipements collectifs et en infrastructures ; tout cela réclame réglementation, programmation, servitudes et assiettes foncières, et donc des instruments d'urbanisme.

Mais, ces instruments ne doivent pas devenir de simples répliques des vieux P.U.D. - phénomène malheureusement souvent observé. Ils doivent atténuer les effets négatifs - uniformisation de l'espace et obligations rigides - de la réglementation urbaine, en devenant des instruments d'urbanisme réellement spécifiques, mettant l'accent sur les conditions locales, orientant de manière souple les actions d'urbanisme et les incitant à produire une urbanisation qualitative. Le P.O.S., plus que le P.D.A.U., est un instrument adéquat pour une réconciliation entre l'urbanisme des instruments, nécessaire pour la prévision et la programmation, et un urbanisme enraciné, spécifique et qualitatif soucieux de composition urbaine et d'identités locales.



## ENCADRE 6

L'ouvrage *Demain, l'Algérie*, édité en 1994 par le Ministère algérien de l'équipement, présente, dans un court passage, les objectifs généraux des nouveaux instruments d'urbanisme et veut, ainsi, marquer la rupture avec les anciennes pratiques bureaucratiques des P.U.D. Mais, quelle que soit la générosité des principes généraux, le plus important est leur assimilation par les décideurs locaux et ceux qui pratiquent le métier d'urbaniste.

*"En termes de finalités, le P.D.A.U. a pour objet de préciser et de développer les orientations de développement arrêtées par le P.A.W. et les aires de planification et d'en déduire, pour tout le territoire communal, les actions et les règles qui concernent l'utilisation du sol. Il établit à ce titre :*

- *le schéma des infrastructures de la commune,*
- *la localisation des équipements publics,*
- *les zones d'interventions sur les tissus urbains existants,*
- *les zones d'urbanisation à court, moyen et long terme,*
- *les zones non urbanisables,*
- *le zoning et le règlement qui permettent d'établir les plans d'occupation des sols (P.O.S.).*

*Les P.D.A.U. et les P.O.S. sont donc les instruments qui permettent effectivement de concrétiser aussi bien des orientations majeures que des principes fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire :*

- *ils permettent en effet de maîtriser et de contrôler l'urbanisation, à travers l'évolution organisée de chaque ville.*
- *ils préparent la production des terrains à bâtir et donc la concrétisation de la politique du logement et de l'habitat.*
- *ils organisent les cadres urbains et leurs extensions, compte tenu des impératifs du développement durable (protection des sols agricoles, des ressources et de l'environnement) et des nécessités d'amélioration du cadre de vie des citoyens.*
- *ils participent à travers les modalités de leur élaboration et de leur adoption à la promotion des principes démocratiques.*
- *et ils restaurent en même temps, à travers leurs réglementations, le civisme des citoyens et l'autorité de l'Etat."*

N.B. : les passages soulignés le sont dans le texte d'origine.

## CHAPITRE 7

## La gestion du foncier en Algérie

*Pendant la première décennie de l'indépendance, la ville a profité du développement mais n'était pas pensée en tant que phénomène urbain. Elle a été le lieu d'un urbanisme sauvage, qui voyait les pouvoirs publics réaliser de grands ensembles sans prévoir les équipements, les privés construire de façon illicite sur des terrains souvent déclarés impropres à l'urbanisation.*

MARC COTE

## OBJECTIFS

- suivre l'évolution de l'appropriation du sol en Algérie et sa relation avec l'évolution historique générale ;
- montrer que toute politique urbaine est aussi, forcément, une politique foncière et que la réglementation urbaine est essentiellement une réglementation de l'occupation du sol ;
- montrer la relation étroite entre les modes de propriété et de gestion du sol, d'une part, et l'ampleur et les formes de l'urbanisation, d'autre part ;
- présenter les principales modalités de gestion de l'utilisation du sol et leur rôle dans la maîtrise de l'urbanisation et du marché foncier.



## INTRODUCTION

Etymologiquement, le bien foncier - du mot fonds - est le bien immuable. En urbanisme, le mot foncier désigne le sol, le terrain non bâti, le capital de base de tout propriétaire.

Parmi tous les éléments constitutifs de l'espace urbain, le foncier, constitué en parcellaire, est l'élément le plus permanent. En tant qu'élément physique, il est indispensable à toute construction ou localisation d'activité. Ses divisions - parcelles ou propriétés - créées par l'homme se conservent et marquent de leurs traces l'espace urbain, pendant longtemps, sauf rupture politique, économique et sociale brutale.

L'importance du bien foncier non bâti et du bien foncier bâti - dit bien immobilier - , en matière d'urbanisme, s'explique par le fait que tout acte d'urbanisme concerne un bien foncier (construction et lotissement) ou un bien immobilier (transformation et démolition).

L'importance du foncier s'explique aussi par le fait que le sol est un bien rare dans un contexte urbain. L'occupation d'une parcelle de terrain est, en réalité, son retrait du marché pour quelques décennies, voire des siècles pour les formes d'urbanisation durables.

Ainsi, toute ville, et par conséquent ses patrimoines foncier et immobilier, représente un enjeu pour les différents acteurs qui veulent y prendre place. De l'Etat jusqu'au simple occupant d'une portion de terre dans un bidonville, en passant par le spéculateur qui anticipe les améliorations de l'espace urbain pour en tirer profit, se développent des stratégies plus ou moins sophistiquées d'occupation des terrains et les meilleurs si possible.

Cette réalité est devenue incontournable, dans toute ville, depuis la révolution industrielle, comme il a été montré dans un chapitre précédent. L'accroissement de la population urbaine et de ses besoins accentue la rareté du sol.

La bataille pour le sol urbain se déroule sur le terrain du droit à la propriété, car pour utiliser le sol urbain, il faut en être propriétaire. Dans les temps modernes, l'Etat, en tant que garant de l'intérêt général, décideur des politiques urbanistiques et régulateur de l'occupation du sol, s'érige en arbitre du marché foncier en définissant des politiques foncières. La relation entre



politiques urbanistiques et politiques foncières est si étroite que lorsqu'on connaît le régime de propriété du sol et les modalités de régulation du marché foncier, il est aisé de déduire les politiques urbanistiques en vigueur et les formes d'occupation du sol qu'elles engendrent, et vice versa.

L'Algérie n'a pas échappé dans son histoire récente et plus ancienne à cette vérité quasi universelle.

Ce chapitre aborde l'évolution de la propriété du sol et de sa gestion par l'Etat et la société en Algérie, en insistant sur l'impact de cette évolution sur l'espace, mais aussi sur les véritables objectifs de toutes les politiques foncières qui se sont succédées dans notre pays et leur relation avec l'évolution des politiques urbanistiques et les formes d'urbanisation engendrées, sans oublier d'esquisser quelques perspectives des tendances lourdes actuelles.

## Evolution de la gestion du foncier en Algérie

### Le foncier en Algérie aux époques précoloniale et coloniale

Commençons par un aperçu historique des modes de propriété et des rapports qu'entretenait la société algérienne, avant l'indépendance, avec son sol. Cet aperçu est utile pour comprendre les orientations des politiques foncières algériennes après l'indépendance et les rapports difficiles que la société et l'Etat algériens ont eu et continuent d'avoir avec le sol.

#### L'époque précoloniale ou l'ère de l'indivision

Avant 1830, l'Algérie était un pays très peu urbanisé ; seulement environ 5% de la population habitait de petites et peu nombreuses villes. Ce caractère rural du pays et de la société se lisait dans les modes de propriété foncière.

Il existait quatre modes de propriété des terres hormis les terres laissées à l'abandon. Trois de ces quatre modes étaient basés sur le principe de l'indivision et évitaient la parcellisation et donc une utilisation intensive du sol tel qu'on en trouve dans les aires rurales sédentaires ou en milieu urbain.

- La propriété du *beylik* : c'est un genre de propriété d'Etat, mis en exploitation agricole essentiellement par des populations soumises ou alliées au pouvoir. Il se concentrait dans les terres agricoles les plus riches, dans les plaines accessibles et autour des villes. Par leur mode d'exploitation, les domaines du *beylik* étaient de grandes propriétés s'étendant sur plusieurs hectares.

- La propriété *arch* : elle concernait des tribus ou des groupements de population de type tribal. Elle était exploitée par les familles constituant le groupe, mais son indivision était garantie par l'autorité du groupe sur les individus et le droit de préemption (*hak ech-choufaa*). Là aussi la parcellisation du sol était évitée.

- Les biens *waqf* ou *habous* : ce sont des biens dont le revenu était affecté immuablement à des institutions religieuses et de bienfaisance, essentiellement de rites *malékite* ou *hanéfite*. Les biens *waqf* étaient situés notamment dans les villes et les campagnes environnantes. De par sa nature, le *waqf* est exclu du marché foncier et est un facteur d'indivision et de gel du foncier, mais il a eu un rôle de premier plan dans la vie économique et sociale citadine et l'évolution des espaces urbains précoloniaux. Il connut une expansion importante, notamment dans les villes et leurs périphéries, à la fin de l'époque ottomane, au dépens des autres modes de propriété, pour des raisons socio-économiques, politiques et religieuses.



• La propriété *melk* : c'est le seul type de propriété privée intégrée dans un marché foncier, morcelée et morcelable. Elle était minoritaire et se trouvait particulièrement à l'intérieur et autour des villes, ainsi que dans les espaces ruraux sédentaires.

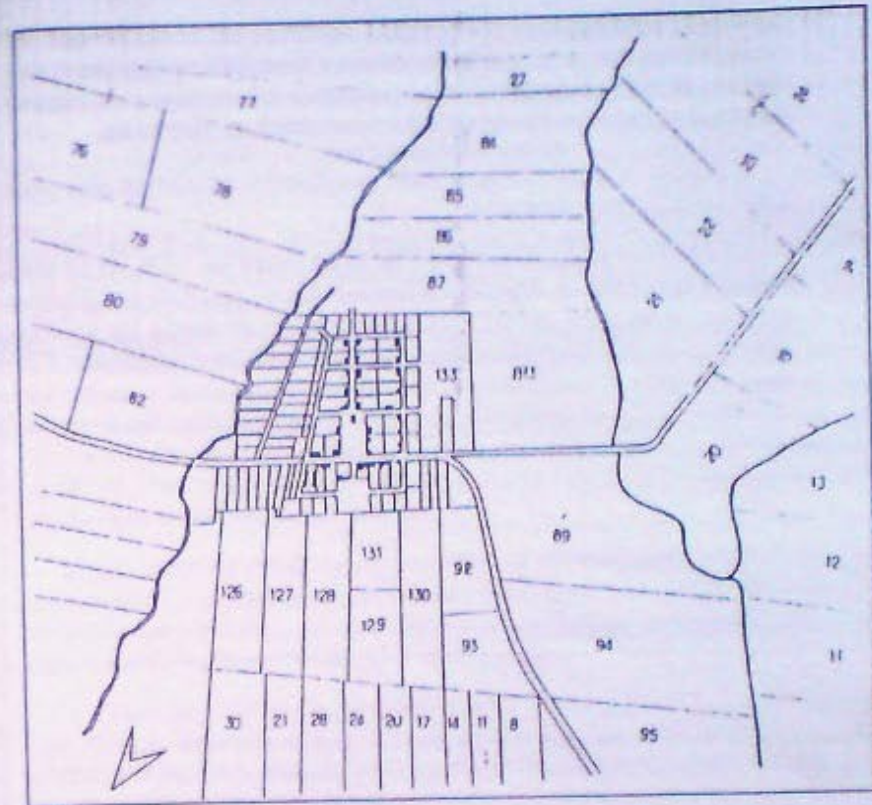
#### *L'époque coloniale : individualisation affirmation du rôle de l'Etat*

On peut dire que c'est la présence coloniale en Algérie qui fit de la propriété privée le mode dominant, essentiellement au profit des colons. Pour atteindre cet objectif, les étapes suivantes ont été nécessaires :

- une expropriation des terres appartenant à l'autorité ottomane précédente et à ses représentants, au profit de la spéculation privée européenne (ordonnances de 1844 et 1845).
- l'introduction du droit de propriété individuelle de droit latin, avec pour objectif l'abolition de la propriété collective indivise (*arch*) (*Senatus Consulte* de 1863).
- la confirmation de l'individualisation de la propriété, par la délivrance de titres de propriété (loi de 1873). Ce qui implique la mise en place d'un marché foncier sur le modèle libéral français et occidental.
- la suppression du droit de préemption traditionnel (*hak ech-choufaa*) et l'introduction, à sa place, du droit de préemption au profit de l'Etat (loi de 1926).
- à la fin de l'époque coloniale, l'Etat français interviendra davantage en instituant une réforme agraire en 1956, pour des raisons politiques, dans le cadre des réformes instituées pour atténuer la pression de la révolution algérienne.

A côté de la colonisation de l'espace rural, le problème foncier urbain deviendra, progressivement, au cours de la longue histoire coloniale de l'Algérie, un enjeu pour la politique coloniale. En fait, dès le début, la propriété urbaine est au centre des préoccupations.

En matière de gestion foncière, il s'opère, ainsi et progressivement, le remplacement des modes traditionnels, fondamentalement basés sur l'indivision, par une propriété privée dominée par les éléments européens et par une implication importante de l'Etat colonial afin de permettre le transfert de la maîtrise du foncier des populations autochtones aux colons. Cette dépossession de la société algérienne de sa terre va peser de tout son poids dans l'évolution qui suivit l'indépendance du pays.



#### Politiques foncières en Algérie de 1962 à 1990 : étatisation et bureaucratisation

Après l'indépendance et la fin de la colonisation, la renaissance de l'Etat algérien devait s'exprimer en matière de gestion foncière, comme dans beaucoup de domaines, par une remise en cause radicale de la gestion foncière coloniale. La mise en accusation de la propriété privée, en tant qu'héritage colonial, correspondit aux grandes options du développement de type socialiste et se traduisit par une véritable étatisation ou municipalisation des terres constructibles rendue possible par un dispositif réglementaire qui bloquait et gelait le marché foncier au profit des besoins des programmes de développement et des collectivités locales (communes), lesquels nécessitaient de grandes emprises foncières rapidement et facilement mobilisables par la puissance publique et ses organismes représentatifs.



Dès lors, le marché foncier *normal* se réduisit à sa plus simple expression en ne touchant que des parcelles urbaines de faible surface destinées aux besoins familiaux. Les ministères, les organismes publics et les sociétés nationales bénéficiaient de vastes terrains pour leurs projets, grâce à de banales décisions administratives. Cette politique foncière *extrémiste*, dans le sens d'une totale maîtrise foncière par l'Etat, a produit une urbanisation uniforme et à grande échelle, qui ne se souciait pas du sacrifice des terrains de valeur naturelle et agricole autour des grandes et moyennes villes, avec des conséquences urbanistiques néfastes.

L'étatisation fut un processus assez long, qui se déroula pendant près de deux décennies, et dont les principales étapes furent les suivantes :

#### *Nationalisation et étatisation des terres au lendemain de l'indépendance*

Elle commence par la nationalisation et l'étatisation des terres de la colonisation (Décret n° 62-02 du 22-10-1962 ; décret n° 63-168 du 09-05-1963 ; loi n° 63-276 du 26-10-1963 ; ordonnance n° 66-102 du 06-05-1966 sur les biens vacants). Ces premiers pas donnaient la propriété, à l'Etat, de tous les biens fonciers ou immobiliers pour cause de vacance, due au départ définitif des colons, ou d'irrégularité de transactions conclues à la veille ou à la suite de l'indépendance.

L'étatisation s'applique ensuite, spécifiquement, au domaine rural en s'imposant aux grandes propriétés foncières, dans le cadre de la révolution agraire (Ordonnance n° 71-73 du 08-11-1971). Cette étatisation consistait en une appropriation par l'Etat de tout ou partie des grandes propriétés foncières ou en une redistribution des terres. En fait, la révolution agraire gèle le marché foncier en empêchant toute transaction ou division des terres agricoles pouvant entrer dans le cadre des dispositions de la révolution agraire.

D'autres démarches, allant dans le sens de la mainmise de l'Etat sur la gestion du foncier, ont suivi ces mesures radicales dont : l'organisation du régime pastoral (Ordonnance n° 75-43 du 26-09-1975), qui abolit tout droit de propriété sur les terres de parcours. Le cadastre général est établi et le livre foncier est institué (Ordonnance n° 75-74 du 12-11-1975) pour compléter l'inventaire auquel a donné lieu la révolution agraire et créer ainsi un outil technique de classement du patrimoine foncier.

Mais tant que l'étatisation n'a pas touché aux périmètres urbains, elle restait incomplète, car c'est dans les villes et autour d'elles que la pression sur le foncier est la plus importante, que les terrains ont de la valeur et que les besoins de l'Etat pour ses projets économiques et sociaux sont énormes. Le

pas sera franchi grâce à des mesures de municipalisation-étatisation des sols urbains créant des réserves foncières communales.

#### *Les réserves foncières communales*

Elles nous intéressent particulièrement parce qu'elles concernent le domaine urbanisé ou urbanisable. Elles furent instituées par ordonnance (Ordonnance n° 74-26 du 20-02-1974) ; et venaient renforcer le dispositif institué par la révolution agraire pour le domaine rural en étendant le gel foncier au patrimoine foncier urbain. Mais en quoi consistaient les réserves foncières communales ?

Les réserves foncières communales concentrent aux mains de la collectivité le droit d'usage du sol urbain, en vue de sa *redistribution* au profit, essentiellement, des institutions et des organismes étatiques qui en avaient besoin.

Définies dans le cadre du Plan d'urbanisme directeur P.U.D., du Plan d'urbanisme provisoire P.U.P. ou du périmètre d'urbanisation, les réserves foncières communales concernent toutes les zones agglomérées des communes, à l'exclusion des zones éparées. Les zones agglomérées englobent aussi bien le périmètre d'urbanisation que le périmètre d'extension future, en prévision du développement de l'agglomération.

Par le biais des réserves foncières communales, la commune est censée détenir le monopole de gestion et d'usage des terrains situés en zone urbaine, et se constituait ainsi un patrimoine foncier formé des terres provenant :

- de son propre patrimoine (terres du domaine communal) ;
- des terres appartenant aux autres collectivités locales ;
- des terres du domaine de l'Etat qui devaient être cédées par les institutions et les organismes publics propriétaires, y compris les terres faisant partie des exploitations agricoles et incluses dans le périmètre d'urbanisation ; chose qui allait contribuer au gaspillage des terres agricoles au profit des complexes industriels et des zones d'habitation ;
- des terres *habous* ou *waqf* ;
- des terres appartenant à des particuliers. Autrement dit, il s'agit d'une limitation du droit propriété privé. Ces terres pouvaient faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, dont la définition, les conditions et les modalités d'application était peu respectueuses des droits des particuliers (Ordonnance n° 76-48 du 25-05-1976). Dans ces conditions, le particulier n'avait droit qu'à la superficie minimale correspondant aux besoins familiaux évalués en moyenne à 180 mètres carrés par famille ;
- le domaine militaire cessant d'être utilisé par l'armée.



Ainsi était constitué un portefeuille foncier à redistribuer pour :

- permettre la réalisation de vastes opérations d'habitat collectif dites Zones d'habitat urbain nouvelles (Z.H.U.N.), sur lesquelles nous reviendrons dans le prochain chapitre ;

- octroyer des terrains pour la réalisation de l'habitat individuel, en auto-construction, pour des besoins familiaux, sous forme de lotissements communaux soumis à des conditions particulières de candidature, à une publicité et à un cahier des charges-type. C'est là une redistribution indirecte du droit de propriété ;

- faciliter l'implantation prioritaire des projets et programmes d'équipements, d'infrastructures et d'investissements prévus par l'Etat, la wilaya ou la commune. La commune cède, de cette manière, des terrains pour des projets publics initiés par des organismes publics.

De ce qui précède, il n'est pas exagéré de dire que les réserves foncières communales ont constitué de 1974 à 1990, le principal moteur de l'urbanisation en Algérie. Elles permirent la réalisation d'objectifs de développement ambitieux et correspondaient aux choix urbanistiques dominants à l'époque : zonage à grande échelle et grandes opérations d'urbanisme, particulièrement en matière d'industrie et d'habitat.

Mais, les réserves foncières communales eurent aussi des effets négatifs non négligeables. Elles ont effacé la contrainte foncière et masqué la valeur réelle des terrains urbanisés et urbanisables, en gelant le marché foncier. Il en résulta un gaspillage foncier important et des formes d'urbanisation chaotiques accentués par le monopole de la gestion foncière par une administration dépassée par le phénomène d'urbanisation, parfois incompétente et peu soucieuse de l'intérêt général, manquant de coordination entre ses diverses composantes et ne pouvant, par conséquent, empêcher des formes d'urbanisation échappant aux circuits officiels et qu'on a taxées d'illicites, de spontanées, d'illégales... La polémique entre les détracteurs acharnés et les défenseurs convaincus des réserves foncières communales n'est pas encore clos. Étaient-elles le seul choix possible à l'époque où elles furent créées ? La question reste posée.

### *Les prémices de la remise en cause de l'étatisation*

En dépit de ses efforts pour la maîtrise foncière et des avantages que celle-ci lui procurait, l'Etat ne pouvait ignorer indéfiniment la réalité de l'usage des sols. Paradoxalement, c'est au moment où l'Etat croyait s'être donné les moyens juridiques d'une maîtrise foncière totale que le gaspillage foncier, l'usage irrationnel des sols, et une urbanisation anarchique des périmètres urbains et des terres de valeur agricole se développent en milieu urbain, alors qu'en milieu rural, c'est le phénomène de l'abandon des terres qui prédomine, renforcé par l'exode rural et la politique d'industrialisation.

La reconnaissance de l'échec et la remise en cause de l'étatisation allaient se traduire, dans un premier temps, par l'institution de textes de lois de *réduction* du droit de propriété exclusif de l'Etat ou de "protection" des sols, mais qui ne remettaient pas radicalement en cause les fondements de la politique d'étatisation.

Commençons par la partie de ces mesures qui concerne la réduction du droit de propriété de l'Etat. Le processus commence par une mesure concrète à impact social et symbolique non négligeable. Il s'agit de la cession des biens immobiliers de l'Etat (Loi n° 81-03 du 07-02-1981). Celui-ci cède une partie de ses biens immobiliers à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal, à des prix abordables. L'accession à la propriété foncière agricole est rendue possible (Loi n° 83-18 du 13-08-1983) ; en cas de mise en valeur des terres, en zones sahariennes ou arides, la propriété est transférée au profit de l'acquéreur. Un mode privé de gestion des terres agricoles du domaine de l'Etat est institué (Loi n° 87-19 du 08-12-1987) ; c'est-à-dire que l'Etat accorde aux agriculteurs un droit d'exploitation sur ses domaines agricoles. Dans le domaine particulier de l'investissement économique, les investisseurs privés nationaux et étrangers sont autorisés à investir sous certaines conditions.

Des lois protégeant des domaines particuliers du territoire national sont adoptées, dont la loi sur la protection de l'environnement (Loi n° 83-03 du 05-02-1983), qui protège le foncier à valeur écologique, selon sa fonction (espaces verts et boisés, parcs naturels...) ; la loi sur l'organisation du régime forestier (Loi n° 84-12 du 23-06-1984), qui a pour objectif la préservation du patrimoine foncier forestier et la définition de son mode de gestion et d'exploitation ; et, surtout, la loi sur la préservation et la protection des sols (Loi n° 85-08 du 12-11-1985), qui devait faire face au gaspillage foncier et à la multiplication des usages abusifs et illégaux des sols, notamment agricoles.

Enfin, dans le cadre de la rationalisation de l'utilisation des sols, on assiste à un renforcement de la législation sur les actes relatifs à la construction (Loi n° 82-02 du 26-02-1982 relative au permis de construire et de lotir modifiée et complétée).

Nous voyons bien qu'au cours des années 1980, l'Etat, bien que disposant toujours de larges prérogatives en matière de politique foncière commençait à se désengager progressivement de la gestion du foncier ; ce désengagement ne sera effectif qu'en 1990, à l'occasion de la loi foncière et de profondes mutations politiques et socioéconomiques de la fin de la décennie 80 et le début de la décennie 90, couronnées par l'abandon de l'option socialiste et volontariste et des chartes et textes fondamentaux qui l'encadraient et l'établissement d'une nouvelle constitution en 1989.



### Politiques foncières en Algérie après 1990 : La libéralisation

La nouvelle politique foncière instaurée après 1990 consacre la rupture avec le modèle de développement volontariste et socialiste. Les communes cessent de détenir le monopole du patrimoine foncier tel que le leur conféraient les réserves foncières communales.

Les deux éléments majeurs de la nouvelle politique foncière sont : la loi portant orientation foncière (Loi n° 90-25 du 18-11-1990) et la loi relative à l'aménagement et l'urbanisme (Loi n° 90-29 du 1-12-1990), ainsi que d'autres instructions et décrets (notamment les décrets n° 177 et 178 du 28 mai 1991). Cette nouvelle politique se base sur un certain nombre d'idées fortes qu'on pourrait résumer comme suit :

#### *Importance accrue des statuts des sols, du point de vue de l'usage et de la propriété*

Une classification des sols est entreprise, qui distingue les terrains du point de vue de :

- l'usage : terre agricole définie selon ses potentialités et devant être protégée de la menace de l'urbanisation galopante (un des objectifs assignés aux instruments d'urbanisme est la préservation des terres agricoles) ; terre pastorale ou de parcours ; forêts et patrimoine boisé ; nappes alfatières (terres d'exploitation de l'*alfa*) ; terre saharienne ; périmètres et sites protégés ; et enfin, et surtout, terre urbanisée et terre urbanisable.
- la propriété : domaine public, c'est-à-dire les biens publics et privés de l'Etat, de la *wilaya* et de la commune) ; propriété privée ; et les biens *habous* ou *waqf*.

Du point de vue de la propriété, le fait le plus important est la réhabilitation pleine et entière de la propriété privée.

Du point de vue de l'usage, le grand pas franchi consiste en la distinction des terres urbanisées et urbanisables du reste du territoire. C'est la fin d'une vision monolithique du territoire. Les terres urbanisées et urbanisables sont implicitement reconnues comme les portions du territoire qui représentent le plus grand enjeu pour les acteurs de l'urbanisation et donc une valeur marchande importante avec laquelle il faudra compter. La relation des terres urbanisées et urbanisables est clairement établie avec l'aménagement urbain et ses nouveaux instruments, car c'est les instruments d'urbanisme, notamment le Plan directeur d'aménagement d'urbanisme (P.D.A.U.), qui les définissent.

### *Adoption de règles d'expropriation plus strictes et plus respectueuses du droit de propriété*

Sur les terres urbanisées et urbanisables sont appliqués un droit d'expropriation pour intérêt général et utilité publique et un droit de préemption, au profit de l'Etat et des collectivités locales, pour permettre, dans un environnement foncier libéral, l'acquisition de terrains pour la réalisation de projets de développement (équipements collectifs et infrastructures) et la protection du patrimoine naturel ou culturel.

Ceci dit, l'expropriation pour cause d'intérêt général et d'utilité publique est désormais conditionnée par l'existence des instruments d'urbanisme qui la justifient, car l'Etat n'est plus le seul acteur légitime de l'urbanisation ; selon la constitution de 1989, toute expropriation doit être juste et équitable et donner lieu à une indemnisation préalable conforme à la valeur réelle du terrain dans la ville. En cas d'inexistence de plan d'urbanisme ou si la collectivité n'est pas en mesure de payer un terrain à son prix réel (valeur vénale), il faut avoir recours au patrimoine foncier public pour réaliser les projets d'intérêt général.

Cette conception de l'expropriation, malgré la difficulté pour la collectivité de mobiliser des terrains, représente, sur le plan du respect du droit à la propriété et de la *sécurité foncière*, un net progrès par rapport à la situation d'avant 1990, où l'existence d'un simple périmètre d'urbanisation n'empêchait pas des expropriations abusives, à des prix dérisoires et le choix, parfois irréflectif et irrationnel, de terrains pour la réalisation des projets publics.

### *Des instruments d'urbanisme orientés vers l'économie des sols urbains*

La rareté et la valeur marchande des sols urbains, mises en évidence par la reconnaissance du droit de propriété et la libéralisation du marché foncier, imposent l'institution d'instruments d'urbanisme (Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme P.D.A.U. et Plan d'occupation des sols P.O.S.) orientés vers la réglementation, c'est-à-dire que leurs préoccupations essentielles sont les usages des sols et leurs formes d'occupation plutôt que la programmation des activités. Ils constituent ainsi un cadre réglementaire censé rationaliser les actes d'urbanisme (construction, lotissement, démolition) des multiples acteurs de l'urbanisation et non plus des instruments pour le développement volontariste dicté par le seul acteur qu'était l'Etat.

### *Apparition de nouveaux acteurs dans la gestion du foncier*

Les plus importants de ces acteurs sont les propriétaires fonciers réhabilités dans leur droit à des titres de propriété réguliers, notamment dans le cadre



de l'auto-construction et de la promotion immobilière (les instructions du 27-10-1993 et du 31-07-1994 stipulent, respectivement, la régularisation des titres de propriété pour les auto-construc-teurs et les promoteurs immobiliers).

Aussi, la libéralisation du marché foncier a également donné naissance aux agences privées de promotion foncière et immobilière qui deviennent des intermédiaires entre les acteurs de l'urbanisation et qui peuvent acquérir des terrains, les viabiliser, les construire, éventuellement, et les commercialiser.

Dans ce dispositif, la commune est un acteur parmi d'autres ; elle doit constituer son portefeuille foncier en recourant au marché foncier et en usant des droits d'expropriation et de préemption qui lui permettent de s'octroyer les bonnes affaires et de freiner la spéculation. Par ailleurs, en tant qu'acteur du marché foncier, la commune est tenue de faire l'inventaire de son patrimoine foncier (fichier foncier communal).

Le retrait de la commune de la gestion directe du marché foncier se traduit par la création d'organismes spécialisés dans la gestion foncière :

- les Agences foncières locales (A.F.L.) chargées des opérations de promotion foncière et immobilière dans le cadre des lois du marché et dont le principal objectif est la rentabilisation de l'usage, de la viabilisation et de la valeur du sol, notamment par l'établissement de lotissements économiques ou promotionnels.
- les Agences d'amélioration et de développement du logement (A.A.D.L.) (Décret exécutif n° 91-148 du 12-05-1991) sont également chargées de la promotion foncière et immobilière, mais dans le cadre du développement de l'habitat social.

#### *Cessibilité du domaine de l'Etat*

En effet, il n'est plus tabou que l'Etat puisse céder des terrains faisant partie de son propre domaine, notamment pour contourner un éventuel blocage dans l'acquisition d'un terrain pour une opération de grande utilité pour la collectivité. Le wali en tant que représentant de l'Etat peut, dans ces cas, céder des terrains pour des projets d'utilité publique, d'habitat, d'investissements prioritaires...

D'autre part, dans le cas où des terrains du domaine de l'Etat sont situés dans des zones spécifiques destinées à la promotion de l'investissement, des modalités permettent de donner en concession ces terrains avec l'établissement d'un cahier des charges-type.

Ces mesures souples dans la gestion du patrimoine foncier public renforcent des démarches particulières d'encouragement et de promotion de

l'investissement privé (Décret législatif n° 93-12 du 05-10-1993 pour la promotion de l'investissement), facilitant l'attribution de terrains aux investisseurs et incitant les wilayas à déterminer une offre foncière - disponibilité des terrains et statuts juridiques.

Cette démarche est complétée par la création dans chaque wilaya des Comités d'assistance pour la localisation et la promotion des investissements (C.A.L.P.I.), assurant l'aide aux investisseurs pour trouver des terrains pour leurs projets et veillant à leur suivi permanent, sans parler des autres mesures d'encouragement de l'investissement que nous évoquerons au chapitre 8.

La libéralisation du marché foncier met en concurrence plusieurs acteurs. L'Etat et ses collectivités ne disposent plus de droits absolus sur la gestion des sols et doivent faire preuve de bonne gestion pour réaliser les projets d'intérêt général.

Pour cela, ils disposent d'avantages indéniables sur les autres acteurs. Premièrement, les procédures particulières d'acquisitions des terrains que sont l'expropriation et la préemption. Deuxièmement, leur rôle de régulateurs de l'urbanisation, en tant qu'initiateurs des instruments d'urbanisme et surtout des actes d'urbanisme (construction, lotissement, démolition). La qualité des formes d'urbanisation et la rationalité de l'utilisation des sols, que l'on est en droit d'attendre de la libéralisation du marché foncier, sont conditionnées par la qualité des instruments d'urbanisme et le contrôle véritable des actes d'urbanisme. Nous n'en sommes pas là encore et la tâche devient de plus en plus difficile avec la pression de l'urbanisation, les luttes d'intérêt de plus en plus complexes à l'intérieur des villes et la faiblesse des structures et des moyens financiers des collectivités.



## Procédures d'acquisition et d'occupation du sol dans un marché foncier libre

Après avoir vu les principaux objectifs et contenus des politiques de maîtrise du foncier en Algérie. Celles-ci apparaissent comme le terrain de nombreux soubresauts au regard de la période historique prise en compte. Peu de pays dans le monde ont connu des revirements de situation aussi radicaux.

Mais nous croyons que le retour à une situation de marché foncier libre sera durable, du fait des perspectives politiques et économiques du pays et parce que le marché foncier libre est la règle universelle dans le monde contemporain.

Revenons donc, avant de clore ce chapitre, à des considérations générales sur :

- dans un premier temps, les principaux phénomènes fonciers que sont, d'une part, l'expropriation et la préemption comme outils du volontarisme de l'Etat et des collectivités locales, et d'autre part, la spéculation foncière et immobilière et l'investissement comme forces du marché.
- dans un second temps, les instruments de contrôle préalable des actes d'urbanisme dans le cas du marché foncier libre.

### Procédures d'acquisition du sol

Hormis le droit d'achat et de vente de terrains dont disposent les particuliers et la collectivité dans un marché foncier libre, il existe des procédures d'acquisition réservées à la collectivité, qui sont l'expropriation et la préemption utilisées pour permettre la réalisation des projets et des actions d'urbanisme d'intérêt général. De ce fait, elles sont des procédures opposables aux tiers.

L'expropriation et la préemption, encore peu développées en Algérie - notamment la préemption - sont des droits quasi universels. Elles existent dans toutes les législations du monde sous diverses formes. Elles ont aussi existé dans l'histoire : les pouvoirs forts utilisaient l'expropriation comme une mesure de punition, comme instrument économique, ou encore comme outil nécessaire à des réalisations urbaines importantes. Le droit de préemption familial a existé, sous des formes multiples, dans des sociétés de civilisations différentes (*hak ech-choufaa* dans les sociétés musulmanes), mais les Etats modernes l'ont détourné à leur profit pour se garantir une position plus forte dans le marché foncier libre.

En Algérie, l'exercice du droit d'expropriation et de préemption, dans les zones urbanisées et urbanisables, est conditionné par l'existence d'instruments d'urbanisme (P.D.A.U. et P.O.S.).

### L'expropriation

C'est une procédure qui permet à la collectivité de retirer des parcelles au marché foncier, même si leurs propriétaires n'ont pas exprimé une volonté de vente, et ce pour réaliser des projets d'intérêt général et d'utilité publique. A ce titre, l'expropriation peut être considérée comme une vente forcée.

La possibilité d'exproprier est conditionnée par : le consentement du propriétaire ou un jugement d'indemnisation en cas de refus, par lui, de l'offre de la collectivité ; et l'utilité publique, elle-même confirmée par l'enquête publique et la déclaration d'utilité publique qui lui fait suite et qui définit les parcelles qui doivent être cédées.

L'indemnisation (foncière ou financière), à laquelle a droit le propriétaire, ne saurait être inférieure, dans le cas d'une expropriation juste, au prix du bien. Mais, le propriétaire ne saurait bénéficier de plus-values spéculatives qui remettraient en cause l'intérêt de la procédure pour la collectivité ; en effet, il est fréquent en urbanisme, particulièrement dans les marchés fonciers périurbains, que l'annonce d'un projet important, la modification d'un instrument d'urbanisme ou la réalisation d'équipements et d'infrastructures provoquent des plus-values spéculatives ou hausses de prix dues à l'amélioration de l'environnement et de l'équipement de la parcelle.

Même si l'expropriation évite à la collectivité de payer le prix de la spéculation foncière et immobilière, elle l'oblige à payer à sa juste valeur le bien convoité. Autrement dit, pour prétendre à l'expropriation, la collectivité doit avoir les moyens financiers nécessaires. En effet, une règle universelle est que toute politique ou action urbanistique nécessite une maîtrise foncière et que toute maîtrise foncière nécessite des moyens financiers. Cette règle explique qu'on ne peut attendre de politique urbaine ambitieuse de collectivités faibles financièrement - cas de la majorité des collectivités locales algériennes aujourd'hui.

### La préemption

C'est une procédure qui donne la priorité à la collectivité de se porter acquéreur d'un bien foncier et immobilier dont la vente est projetée par son propriétaire, et ce, en vue d'une action urbanistique d'intérêt général et d'utilité publique. L'exercice du droit de préemption impose aux vendeurs de



biens d'en faire la déclaration - déclaration d'aliéné - à la collectivité qui a le choix entre l'acquisition du bien ou non, dans ce dernier cas, le vendeur est libre dans le choix de l'acheteur.

Comme l'expropriation, la préemption exclue de l'indemnisation les plus-values spéculatives.

La préemption présente trois avantages essentiels pour la collectivité :

- elle facilite, à la collectivité, l'acquisition de *bonnes affaires* foncières et immobilières;
- elle constitue, pour la collectivité, un véritable observatoire du marché foncier local, du fait que tout prétendant à la vente doit se faire connaître ;
- elle est un moyen de pression sur les prix et la spéculation foncière dans les secteurs urbains convoités. Sachant qu'il devra vendre son bien à la collectivité au prix déclaré - si celle-ci exprime le vœu d'acheter - , le spéculateur foncier fait preuve de prudence dans son intérêt pour les terrains situés dans des périmètres de préemption.

L'expropriation et la préemption sont des opérations *économiques* dont la rentabilité doit être évaluée avant toute décision. On doit en comparer les avantages urbanistiques et financiers avec les inconvénients urbanistiques et financiers. Leur coût dans le projet est à mettre en rapport avec la nature du projet, son rôle et sa situation dans la ville, les recettes fiscales qu'il peut engendrer à l'avenir et les autres possibilités foncières dont dispose la collectivité pour la réalisation de l'intérêt général.

#### *Quelques éléments sur le phénomène de la spéculation foncière et immobilière*

Nous avons vu que l'expropriation et la préemption sont des outils de limitation des effets de la spéculation foncière et immobilière. Mais qu'est-ce que la spéculation et pourquoi faut-il en limiter les effets ?

La spéculation est un phénomène qui se développe normalement dès lors qu'il y a des villes qui conquièrent de nouveaux territoires et occupent de nouveaux terrains et qu'il y a une dynamique économique conduisant à l'amélioration de la situation dans la ville et des qualités urbanistiques de certains secteurs.

Le spéculateur inscrit son action dans le temps et ne perçoit pas la ville comme un espace statique, mais plutôt comme un espace en continuelle transformation. Cette faculté qu'il a de prendre en considération l'évolution dans le temps lui permet d'anticiper les améliorations et l'urbanisation et de tirer profit de l'accroissement de la demande, par une hausse des prix de terrains

qu'il a acheté à des prix relativement bas, au moment où les améliorations n'étaient pas soupçonnées, et qu'il ne revendra que lorsque les améliorations escomptées auront changé l'image et les qualités du quartier et, par conséquent, sa valeur symbolique et marchande.

Le terrain de prédilection du spéculateur n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les secteurs centraux déjà constitués, prospères, fortement structurés et à valeur symbolique bien ancrée. Là, les prix sont déjà assez hauts et n'autorisent pas des gains conséquents pour le spéculateur.

En fait, la spéculation se développe le plus dans les secteurs *péricentraux* reliés directement ou devant être reliés au centre. Là la hausse des prix, attendue des nouveaux avantages dus aux transformations urbaines opérées pour intégrer ces secteurs aux secteurs centraux, est importante.

Les secteurs excentriques, où sont créées de nouvelles voies et constructions, attirent, eux aussi, le spéculateur, mais les bénéfices qu'il y réalise ne sont pas aussi importants et immédiats que dans les secteurs péricentraux, car le développement urbain et le mouvement de construction des quartiers périphériques se fait généralement plus lentement.

En agissant pour ces intérêts particuliers et en tirant un profit, *a priori* illégitime, des actions d'urbanisation, le spéculateur entre, inévitablement, en conflit avec la collectivité publique, représentant l'intérêt général. En effet, alors que la collectivité établit des plans d'urbanisme et mène des actions d'urbanisation pour améliorer la situation urbaine et satisfaire la demande en infrastructures et en équipements, le spéculateur anticipe les améliorations et les prévisions des plans d'urbanisme et rend les terrains à bâtir plus chers et plus rares. Généralement, et de ce fait, la collectivité publique se trouve piégée par ses propres prévisions au moment où elle voudra réaliser des infrastructures, des équipements ou des logements et lotissements sociaux : les prix auront augmenté, sous l'effet de la spéculation, et le financement des projets d'intérêt général devient difficile car le coût du terrain absorbe une partie importante de l'investissement.

Les procédures d'expropriation et de préemption freinent les ambitions des spéculateurs et sont justement les outils par le biais desquels les projets d'intérêt général échappent partiellement à la logique infernale de la spéculation foncière et immobilière.

Cette opposition des intérêts particuliers et de l'intérêt général est une donnée incontournable de l'urbanisme dans un environnement libéral.



### De l'investissement comme moteur de l'urbanisation

Malgré ce que nous venons de dire à propos de la spéculation foncière, il faut savoir que l'intérêt particulier et l'intérêt général sont appelés à se rencontrer de plus en plus dans les actions d'urbanisme.

Avec la raréfaction des ressources financières des Etats et des collectivités locales, la remise en cause du principe de l'Etat Providence et le développement d'un urbanisme opérationnel dans lequel les actions d'urbanisme ne sont pas forcément la conséquence de plans réglementaires. L'investissement privé est appelé, à la fois, à réaliser des projets d'intérêt général et les intérêts propres de ses initiateurs. Aujourd'hui, dans les économies développées, des infrastructures coûteuses de circulation et de transport, comme les ponts, les tunnels et les autoroutes, sont financées grâce à l'investissement privé.

Du point de vue de l'intérêt général, l'investissement, quel que soit son échelle et sa nature, est créateur d'emplois et surtout de recettes fiscales indispensables au fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, l'encouragement de l'investissement est plus qu'une nécessité pour les décideurs locaux dont les capacités de gestion se mesureront, de plus en plus, par leur habilité à attirer des investissements sur leur territoire, à saisir les opportunités offertes, à estimer l'apport du projet pour l'intérêt général, sa faisabilité et sa rentabilité.

Les gestionnaires doivent, toutefois, veiller, pour des motifs économiques évidents, à l'équilibre des opérations d'urbanisme, c'est-à-dire à l'équilibre entre, d'une part, les dépenses engagées par la collectivité, particulièrement en matière de financement des infrastructures et d'acquisition des terrains, et, d'autre part, les recettes escomptées sous forme de recettes fiscales et de subventions.

### Procédures d'occupation du sol ou les actes d'urbanisme

L'occupation du sol, réglementée par les instruments et les règles d'urbanisme, est le résultat d'actes d'urbanisme. Un acte d'urbanisme est le fait d'intervenir sur une portion du territoire urbain appelée parcelle, qui a une existence morphologique (délimitation et forme) et une existence juridique (propriété).

Les actes d'urbanisme sont de trois sortes : le lotissement, la construction et la démolition.

Les actes d'urbanisme sont soumis à des procédures d'information préalable - facultative - et d'autorisation préalable - obligatoire - de la collectivité publique qui délivre des *permis* et veille ainsi au respect des instruments et des règles d'urbanisme établis.

Voyons, dans ce qui suit, les trois actes d'urbanisme et les procédures liées à leur autorisation. Mais avant d'autoriser, la collectivité doit informer les acteurs de l'urbanisme (ceux qui font des actes d'urbanisme), qui le désirent, de leurs droits. C'est le rôle du certificat d'urbanisme.

### Le certificat d'urbanisme

C'est un dispositif d'information préalable des acteurs de l'urbanisme de leurs droits de construire. Il est institué pour éviter, aussi bien, le risque d'un refus de l'autorisation quand la demande en sera faite, que des actes d'urbanisme non conformes à la réglementation et difficilement réparables car les processus de densification en urbanisme sont souvent irréversibles.

Le certificat d'urbanisme est facultatif, mais les architectes, les géomètres, tous les maîtres d'œuvre possibles des actes d'urbanisme, voire les notaires - pour ce qui est des transactions - ont intérêt à le demander pour leur client et pour faciliter leur tâche.

Il informe le demandeur :

- des règlements d'urbanisme applicables à sa parcelle, notamment les droits de construire ;
- des servitudes affectant le terrain ;
- de la desserte du terrain par les réseaux d'infrastructures existants ou prévus.

### Le lotissement et le permis de lotir :

Il ne s'agit pas ici d'étudier le lotissement du point de vue technique de son aménagement, chose qui demanderait un ouvrage à part, mais de l'aborder brièvement comme phénomène juridique et urbanistique.

L'acte de lotir est certainement l'acte d'urbanisme le plus important, car il introduit une nouvelle configuration de l'unité de base de l'urbanisation, qui est la parcelle, aussi bien sur le plan morphologique, par la création de nouvelles limites parcellaires, que sur le plan juridique, par la redistribution du droit de propriété.

L'objectif du lotissement étant la multiplication des possibilités de construction, c'est un outil de densification de l'espace urbain. La pression de



l'urbanisation l'impose et la forte demande de terrains finit, toujours et progressivement, par avoir raison des vastes parcelles héritées d'un passé agricole, plus ou moins récent du territoire urbain.

Aussi, pour le développement des villes, le lotissement est un outil de la dynamique urbaine. L'histoire le démontre d'ailleurs. Les extensions des villes dans les zones périphériques, jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, se faisaient essentiellement par de lotissements successifs.

Le lotissement est l'opération qui consiste à diviser une propriété (parcelle) d'un seul tenant en plus de deux lots destinés à la construction. Le propriétaire, public ou privé, divise sa parcelle en deux ou plusieurs parcelles qu'il cède comme des terrains à bâtir, selon les règles d'urbanisme en vigueur : des droits de construire précis (C.O.S. et C.E.S.), pour des habitations ou des activités (industrie, commerce). Le lotissement a un programme d'équipement et un schéma d'organisation : il génère des espaces publics et des espaces privés.

Le lotissement démultiplie les droits de construire et augmente, par conséquent, la valeur de la propriété initiale. Il n'est donc pas un acte d'urbanisme neutre, ni du point de vue morphologique et urbanistique (extension et densification de l'espace urbain), ni du point de vue juridique (distribution du droit de propriété), ni du point de vue financier (augmentation de la valeur du sol et des contributions fiscales y afférentes). Pour toutes ces raisons, la collectivité publique impose à tout lotisseur de demander une autorisation préalable à l'acte dite permis de lotir.

L'obtention du permis de lotir est conditionnée par le respect des dispositions du P.O.S. dont le règlement est l'élément de base du règlement du lotissement qui est souvent plus détaillé que celui du P.O.S., afin de garantir la plus grande homogénéité architecturale possible. En l'absence du P.O.S., le règlement du lotissement doit être conforme aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme. Le lotissement étant aussi une opération commerciale, le règlement du lotissement est souvent un moyen de marketing montrant, de manière attractive, les avantages du lotissement pour les futurs acquéreurs et les assurant d'avoir des voisins qui respecteront les mêmes règles qu'eux. Les acquéreurs doivent suivre le cahier de charges, qui les lie au lotisseur, pour obtenir les permis de construire demandés à la suite de la cession des terrains.

#### *Le permis de construire et le permis de démolir*

Tout acte de construction ou de démolition est soumis à une autorisation préalable de la collectivité publique, dite permis de construire ou de démolir.

Le permis de construire est obligatoire pour toute construction, avec ou sans fondations, ou travaux sur existant, sauf les travaux intérieurs.

Les décisions possibles de la collectivité publique à la suite d'une demande de permis conforme au dossier réglementaire exigé, sont les suivantes :

- accord ou accord sous réserve de modification du projet, dans le cas du respect du règlement du P.O.S. ou des règles générales d'aménagement et d'urbanisme, dans les cas où cet instrument n'existe pas ;
- refus motivé et notifié dans le cas contraire ;
- sursis à statuer, c'est-à-dire que la collectivité se donne le temps de statuer dans des délais ultérieurs et il n'y a dans ce cas ni refus ni accord pendant un temps donné. Parmi les situations où peut survenir un sursis à statuer, citons : une étude en cours du P.O.S. et donc un changement prévisible du règlement d'urbanisme ou encore l'existence d'une procédure d'expropriation ou de préemption en cours.



## CONCLUSION

Une relation étroite existe entre les formes d'organisation sociale, les options politiques générales et le droit au sol, c'est-à-dire le droit à la propriété et le droit d'usage. L'histoire du rapport au sol et de la gestion foncière en Algérie le démontre clairement, car c'est une histoire accélérée, qui en peu de temps du point de vue de la longue durée, a connu des bouleversements politiques et sociétaux importants et des rapports au sol contradictoires.

Aujourd'hui, l'occupation du sol est le problème majeur de l'urbanisme. Nul ne peut faire acte d'urbanisme s'il n'a pas la maîtrise du sol. C'est le principal enjeu des intérêts particuliers et de l'intérêt général, antagoniques et complémentaires à la fois.

Le bien foncier n'est pas un bien comme un autre. Sa valeur n'est pas seulement la résultante de données objectives. Elle dépend de sa situation dans la ville et des droits de construire qui lui correspondent (rente de situation), de ce qui l'entoure comme infrastructures et équipements (rente d'équipement) et des retombées de l'évolution prévisible de la ville sur sa valeur pour la société (spéculation foncière).

D'autre part, il est difficile de faire face à l'accroissement de la demande de terrains pour l'urbanisation par un accroissement de l'offre conduisant à une baisse des prix. L'offre est limitée car le terrain à bâtir n'est pas un bien renouvelable ou productible.

L'urbaniste doit tenir compte de tous ces aspects, particulièrement quand il propose des plans d'urbanisme ou des modèles de développement urbain. En ignorant la valeur du sol, le régime de propriété et la division du sol, les propositions d'urbanisme restent souvent des vues de l'esprit sans suite.



## ENCADRE 7

Le chapitre 2 de la loi n° 90-25 du 18-11-1990, portant orientation foncière, fixe les dispositions relatives aux sols urbanisés et urbanisables qu'il relie étroitement aux instruments d'aménagement et d'urbanisme et aux procédures d'expropriation et de préemption :

*"Art. 66. - La consistance des sols urbanisés et urbanisables est définie par les instruments d'aménagement et d'urbanisme.*

*Les dits instruments doivent exprimer une occupation rationnelle et intensive des sols, dans le cadre d'une préservation des terres agricoles ainsi qu'une promotion et une mise en valeur des superficies et des sites visés à l'article 22 ci-dessus (à vocation historique, culturelle, scientifique, archéologique, architecturale, touristique, faune et flore).*

*Art. 67. - Les organes habilités de l'Etat et des collectivités locales mettent en oeuvre toutes mesures utiles à l'effet d'élaborer ou de faire élaborer les instruments d'aménagement et d'urbanisme prévus par la législation en vigueur.*

*Ils veillent à leur existence régulière et à leur exécution.*

*Art. 68. - Les instruments d'aménagement et d'urbanisme obéissent à la plus large publicité et sont en permanence à la disposition des usagers et du public auxquels ils sont opposables, sous réserves des voies de droit légalement prévues.*

*Dans ce cadre, tout propriétaire et/ou possesseur est tenu d'utiliser et d'aménager son bien en conformité avec l'usage assigné par les instruments d'aménagement et d'urbanisme.*

*Art. 69. - Les instruments d'aménagement et d'urbanisme veilleront à établir l'équilibre entre les différentes fonctions des sols, les types de construction et les diverses activités.*

*Art. 70. - Les procédures d'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme doivent garantir une effective concertation entre tous les intervenants, y compris les représentants des usagers.*

*Art. 71. - Pour les besoins d'intérêt général et d'utilité publique et non-obstant le recours éventuel à la procédure d'expropriation, il est institué un droit de préemption au profit de l'Etat et des collectivités locales.*

*Ce droit de préemption, dont la mise en oeuvre est confiée à des services et organismes publics déterminés par voie réglementaire, est exercé dans un ordre précédent celui fixé par l'article 795 de l'ordonnance n°75-58 du 26 septembre 1975 susvisée.*

*Art. 72. - L'expropriation pour cause d'utilité publique donne lieu en application de l'article 20 de la Constitution à une indemnisation préalable, juste et équitable soit sous forme financière, soit sous forme foncière, similaire que faire ce peut, au bien objet de l'expropriation.*

*Les modalités d'application du présent article seront déterminées par voie réglementaire.*

*Art. 73. - Dans le cadre de l'article 71 ci-dessus, la gestion du portefeuille foncier des collectivités locales est confiée aux organismes de gestion et de régulation foncière distincts et autonomes, existant ou à créer.*

*Toute acte de disposition, autre qu'au bénéfice d'une personne publique et directement opéré par la collectivité locale concernée, est nul et de nul effet.*

*Art. 74. - Sauf les dispositions de l'article 71 ci-dessus, les transactions foncières en matière de terres urbanisées et urbanisables ne sont soumises à aucune condition que celles relatives à la capacité et à la volonté des parties ainsi qu'à la licéité de l'objet de la convention établie en la forme authentique conformément à la législation en vigueur."*



## CHAPITRE 8

### **Panorama de l'évolution des politiques urbaines et des instruments d'urbanisme en algérie**

*Tout au long de cette étude, nous avons évoqué en termes critiques diverses opérations... Ces opérations sont toujours significatives d'un système et d'un mode de production situé dans le lieu, dans le temps et dans l'idéologie...*

JEAN-JACQUES DELUZ

#### OBJECTIFS

- identifier les origines et les fondements de la planification urbaine en Algérie ;
- évaluer l'influence de la planification urbaine française, hier et aujourd'hui, sur le système de planification urbaine algérien ;
- montrer les bouleversements des politiques urbaines en Algérie et les relier aux mutations politiques et socioéconomiques ;
- identifier les tendances actuelles de la planification et de l'aménagement urbains en Algérie ;
- montrer les aspects positifs de l'évolution actuelle et les difficultés et les inerties qui s'y opposent.



## INTRODUCTION

L'histoire récente de l'urbanisme et de ses instruments politiques et techniques en Algérie est une histoire aussi heurtée et riche d'enseignement que celle de la gestion du foncier. La complémentarité entre les deux histoires est forte, mais nous avons voulu les présenter séparément pour des besoins de clarté et de pédagogie.

Envisagées dans la longue durée, les politiques urbaines en Algérie sont fortement marquées, aussi bien, par l'héritage colonial et l'évolution universelle de l'urbanisme. En effet, l'Algérie n'a pas échappé aux mutations des instruments d'action sur l'espace urbain, en France et plus globalement à travers le monde. Ces mutations furent marquées, dans un premier temps, par une perte progressive de l'intérêt pour la qualité esthétique des espaces urbains et pour les détails de leur aménagement, au profit des techniques d'aménagement territorial et de la planification urbaine programmatique et globale. Dans un second temps, les effets négatifs de la production de l'espace urbain, selon ces procédés, et une conjoncture économique difficile, faisant suite aux années de croissance, enclenchent un retour, plus ou moins explicite et conscient, à des démarches soucieuses de la dimension spatiale, de la rationalité de l'occupation des sols, de la concertation, des compositions de détail, voire à la notion d'embellissement de l'environnement urbain, qui paraissait, il y a quelques années comme une notion démodée.

Nous aborderons dans ce qui suit : premièrement, les politiques et les instruments d'urbanisme de l'époque coloniale et des trois premières décennies de l'indépendance et, deuxièmement, les réformes du début des années 1990, les difficultés qu'elles rencontrent et leurs prémices.



## Aux origines des politiques urbaines en Algérie

### Bref aperçu des politiques urbaines coloniales

L'urbanisme en Algérie, sous sa forme moderne, est lié, dès les débuts, à la colonisation française. Une grande partie de nos espaces urbains en est le produit. L'évolution de l'urbanisme en Algérie a été marquée et continue à l'être par les expériences et les modèles français. C'est pourquoi, il est impossible d'écrire l'histoire de l'urbanisme et des villes en Algérie en ignorant le fait colonial.

#### *L'urbanisme colonial avant 1919*

La colonisation de l'Algérie est marquée par l'introduction du modèle occidental de tracé des villes. Le caractère militaire de la colonisation, pendant tout le 19<sup>e</sup> siècle a donné au corps du Génie militaire de l'Armée d'Afrique un rôle de premier plan dans l'établissement de plans de villes, non seulement pour les nouvelles villes de fondation, mais aussi pour une ville comme Alger, où les militaires ont gardé un droit de regard sur les affaires de l'urbanisme jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle.

Mais, au fur et à mesure que la colonisation prenait un caractère civil, les affaires d'urbanisme et d'extension des villes suivaient le schéma adopté, à l'époque, en France métropolitaine, c'est-à-dire le plan d'alignement et des réserves.

Globalement, avant 1919, l'outil principal régissant le développement des villes était, comme ailleurs, le plan d'alignement et des réserves dressé par une commission des alignements et des réserves ; ce plan se contentait de fixer les alignements et les largeurs des rues nouvelles à ouvrir, les espaces publics, les réserves de terrains à faire pour les édifices publics et les monuments et enfin les servitudes, particulièrement militaires ou d'espaces verts. Cet outil permettait l'engendrement par étapes de l'espace urbain, sous forme de lotissements successifs.

Cette pratique en vigueur, non seulement en France et dans les pays sous domination française mais aussi dans tous les pays d'Europe, peut être qualifiée d'urbanisme d'alignement et d'embellissement, qui trouve ses origines et ses fondements dans l'*art urbain*, mais qui est aussi régi par des règles de caractère général et des prescriptions d'hygiène.



### Les débuts de l'urbanisme de plan de 1919 à 1948

On date la naissance de la planification urbaine en France, et dans ses colonies, après la première guerre mondiale avec la loi Cornudet (1919-1924), qui institutionnalise les Plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement et introduit une mutation méthodologique importante.

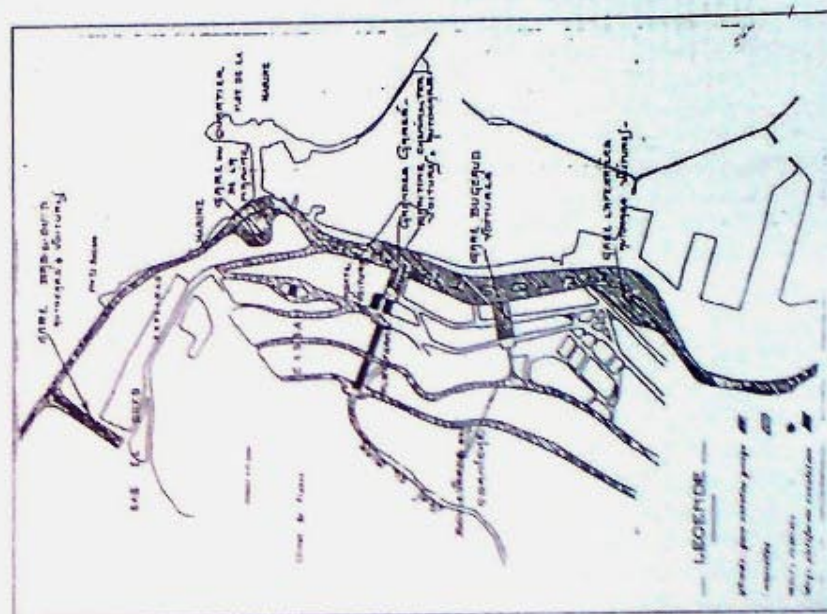
Le plan d'urbanisme s'impose comme le moyen indispensable pour gérer une extension et une croissance urbaines rapides et à grande échelle, et résultant de l'accroissement du commerce, de l'industrie, des échanges et de la population.

La loi sur les Plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension est rendue applicable à l'Algérie par le décret du 05 janvier 1922. Alger fut dotée de son plan en 1931; elle fut ainsi l'une des premières villes de l'Empire français à en avoir. Il faut savoir, à ce sujet, que les colonies françaises, surtout le Maroc (avec le Maréchal Lyautey), le Moyen-Orient et à un degré beaucoup moindre l'Algérie, ont constitué des laboratoires pour les méthodes innovantes de l'urbanisme de plan. Les principaux protagonistes de l'école française de l'urbanisme de plan (voir le chapitre 1) ont exercé leur savoir-faire dans ces colonies, à l'image de Prost et Danger à Alger, pour l'établissement du plan de la ville.

Les nouvelles méthodes, bien qu'elles ne rompent pas radicalement avec l'art urbain et l'urbanisme d'alignement, notamment sa dimension esthétique et son intérêt pour la composition urbaine et l'embellissement, intègrent un certain nombre de concepts et d'outils nouveaux, comme l'analyse urbaine, le programme, le zonage, les systèmes de transport et de circulation.

Ceci dit, la brièveté de l'expérience (entre-deux-guerres), son attitude modérée vis-à-vis des formes historiques de la ville et l'application boiteuse des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension, n'ont pas laissé de grandes traces sur la ville algérienne de l'époque et son caractère *haussmannien*. Les rues, les flots, les espaces publics et l'alignement ne furent pas remis en cause.

L'intérêt de cet épisode réside, néanmoins, dans le fait qu'il introduit la planification et le document-plan dans la pratique urbanistique. L'Algérie n'a pas été à l'écart de cette mutation. Bien au contraire, la planification moderne y a été connue précocement. L'établissement des plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement, la création d'une *Région algéroise d'urbanisme*, en 1937, et les projets remarquables de Le Corbusier pour Alger et les débats qu'ils ont suscités localement et sur le plan international, témoignent du changement d'échelle et de nature de la planification urbaine, malgré le caractère relativement archaïque de la colonisation à cette époque.



### Introduction de la planification moderne

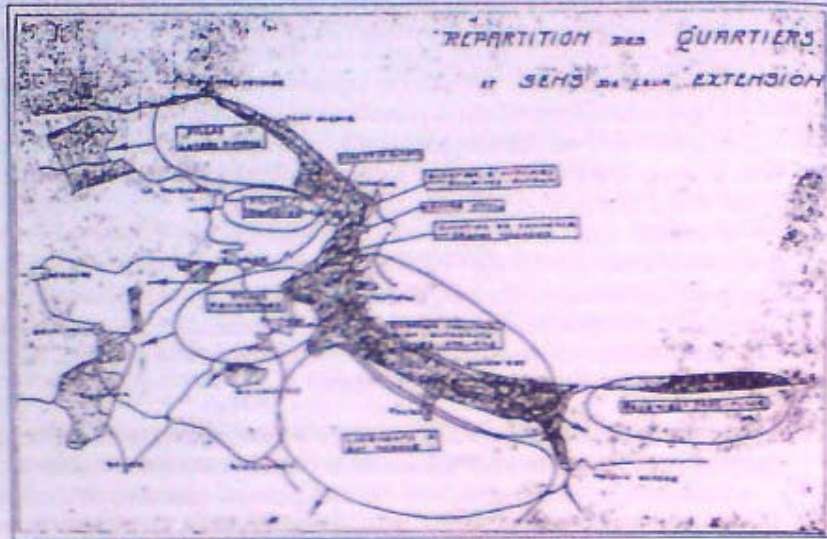
Il faudra attendre l'après deuxième guerre mondiale pour que le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension soit abandonné avec ce qu'il véhiculait encore comme idées *désuètes* issues de l'art urbain.

L'Algérie garde toutefois son rôle de terre d'innovation en matière de planification urbaine. Le plan d'urbanisme de 1948, pour Alger, et l'Agence du plan, introduisent une nouvelle échelle des problèmes d'urbanisme et une approche résolument fonctionnaliste basée sur les ratios et les grilles d'équipements et accordant une place de premier choix à la planification des réseaux, notamment de transport.

Vers la fin des années 1950, de nouveaux instruments réglementaires d'urbanisme sont institués pour répondre aux exigences de la reconstruction et de la modernisation urbaines en France, rendues possible par une croissance démographique et économique importante. Le besoin d'une production massive de l'espace urbain, selon des normes et des règles radicalement nou-



velles, imposera des instruments qui obéissent au modèle de ville fonctionnaliste défini par la *Charte d'Athènes*; ce modèle de ville a pour principes généraux, le fonctionnalisme, le zonage, le grand ensemble, l'équipement, l'open-planning, la table rase et l'architecture clef en main.



Concrètement, ces instruments furent créés en 1958-59, ce qui correspond pour l'Algérie au lancement du plan de Constantine et aux tentatives de rattrapage économique et social pour contrecarrer la Révolution algérienne.

Ces instruments sont :

- le Plan d'urbanisme directeur (P.U.D.) et son corollaire le Programme général. Ils ont un caractère général et permanent (vingt ans). Le P.U.D. aborde l'espace en termes statistiques mettant en relation la structure démographique (nombre de population), la structure économique (équilibre emploi-population, localisation et surfaces à réserver aux activités économiques) et la structure spatiale (zonage) ;
- les Plans de détail élaborés par les communes, sur la base du P.U.D., pour équiper et organiser les secteurs déjà urbanisés et dont la densification est en cours. Ils sont facilement modifiables et mettent l'accent sur la réservation des emplacements pour les équipements. Pour les communes rurales, il y avait les Plans d'urbanisme sommaires plus simples ;
- les Plans d'urbanisation ou de restructuration, pour la reconquête des centres des villes et la rénovation des quartiers défectueux ;

- le Programme d'équipement urbain et le Plan de modernisation et d'équipement (P.M.E.) qui sont plus exactement des budgets pour le financement des programmes d'équipement et de développement économique ;
- les Programmes d'urbanisme et les Zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.), spécifiquement pour la banlieue et les zones périphériques d'extension. Le complément indispensable de la Z.U.P. est la grille d'équipement - la première fut, en 1959, la grille Dupont du nom du Conseiller technique du Ministre de la Construction. La grille d'équipement établit des normes pour la programmation des équipements, en fonction d'une hiérarchie allant de l'unité de voisinage (800 à 1200 logements) au grand ensemble (10000 logements), en passant par le quartier (2500 à 4000 logements).

Ces instruments ont marqué la fin de la présence coloniale en Algérie et ont continué à avoir une influence importante sur les instruments d'urbanisme de l'Algérie indépendante.

Globalement, ces instruments ont eu pour effet d'introduire de grands bouleversements morphologiques sur les tissus anciens, produisant les grands ensembles tant vilipendés aujourd'hui, notamment à cause de leurs conséquences esthétiques et sociales actuelles.

### Les politiques urbaines après l'indépendance

#### Principales tendances de la planification urbaine algérienne après l'indépendance

De 1962 à 1990, la politique nationale en matière d'urbanisme fut marquée par un grand volontarisme de la part de l'État, lequel volontarisme était rendu possible par des moyens financiers suffisants (recettes des hydrocarbures) et à une ligne politique socialiste et autoritaire.

Techniquement aussi, la voie était toute tracée. L'Algérie n'échappe pas, après son indépendance, au mythe du *tout planifié*, qui marqua l'urbanisme de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 1970 et fut caractérisé par la prédominance de la fonctionnalité, de la programmation (grilles d'équipements), d'un rythme soutenu de l'urbanisation et de l'importance du développement économique.

Nous avons bien montré que l'Algérie avait été préparée à ces méthodes urbanistiques par les expériences des dernières années de la colonisation, largement perpétuées après l'indépendance. Ceci dit, au cours des années 1960 et la majeure partie des années 1970, l'intérêt quasi exclusif pour les activités productives, l'application du Plan de Constantine et l'option des industries



industrialisantes qui l'inspire ont eu des retombées directes et radicales sur l'aménagement de l'espace national, particulièrement les parties du territoire appelées à accueillir les activités de production massive (hydrocarbures, sidérurgie, industrie mécanique lourde...), sans qu'en contre partie la ville algérienne se développe sur le plan qualitatif et quantitatif (production faible de l'habitat urbain).

Les villes étaient appelées à assumer des activités industrielles importantes et à drainer une forte population rurale, mais leur aménagement n'a pas été considéré comme une priorité. C'est là, à notre sens, que se situent, en partie, les dysfonctionnements et les retards de la ville algérienne en termes de qualité des espaces urbains et de difficulté à satisfaire la demande en logements et en équipements.

La planification urbaine algérienne des deux premières décennies de l'indépendance était, en fait, une planification tout court et non pas une planification spatiale et urbaine. Elle était caractérisée, d'une part, par des efforts d'investissement productif importants et, d'autre part, par une approche sectorielle de la planification.

- L'investissement productif :

Dans un premier temps, le pays connaît une polarisation de l'activité productive. Les premiers plans de développement (1er plan triennal et 1er plan quadriennal institués, respectivement, en 1967 et en 1970) ont instauré une polarisation des investissements à caractère industriel et économique ; cette polarisation était à l'origine d'une urbanisation concentrée à outrance, tant dirigée que spontanée, de certains centres urbains, particulièrement côtiers, favorisés par l'histoire coloniale et la situation dans le système productif et d'échanges (terminaux des infrastructures de transport des hydrocarbures). Dans un second temps, les effets de cette politique furent ressentis, dès le milieu des années 1970, et un rééquilibrage spatial des investissements économique fut préconisé par la charte nationale (1975) le 2<sup>ème</sup> plan quadriennal (1974) et le 1er plan quinquennal (1980). Ce sont en fait les villes de l'intérieur qui vont connaître les rythmes de croissance les plus soutenus - relativement à leur situation antérieure. La promotion administrative de nombre d'entre-elles et les options dites des Hauts Plateaux, de décentralisation et d'équilibre régional ont conduit au développement fulgurant d'anciens centres administratifs coloniaux, comme Batna, Sétif, Tiaret, Médéa, Bouira...

Il est bien évident que cette urbanisation rapide du territoire allait engendrer des problèmes de gestion insurmontables pour des centres non préparés, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif, ni sur le plan des équipements et des infrastructures. A cela, s'ajoutent les problèmes de croissance, malgré tout, des villes littorales et des centres anciens relativement délaissés.

Ainsi, la polarisation des activités productives fut complétée et relativisée par une diffusion des programmes d'investissement. Cette diffusion des programmes d'investissement à travers tout le pays, malgré ses effets négatifs inéluctables sur l'espace urbain en l'absence d'une réelle politique d'aménagement urbain, eut le mérite de préserver, dans une certaine mesure l'équilibre de l'armature urbaine algérienne, exception faite du poids écrasant d'Alger pour le bassin centre du pays.

- L'approche sectorielle de la planification :

Dans une large mesure les programmes d'investissement et d'équipement étaient régis par les différents secteurs ministériels. L'existence d'un Secrétariat d'Etat au Plan ne changeait rien à cet état des choses. Chaque secteur d'activité (ministère) appliquait empiriquement son propre programme d'actions et le transcrivait sur l'espace sans réelle coordination avec les autres secteurs d'activité, avec les incohérences fonctionnelles et spatiales que cela implique. Cette situation était accentuée par l'absence des instruments d'urbanisme (P.U.D.) et, s'ils existaient, par leur faible contenu spatial et leur faiblesse juridique (non opposabilité aux tiers).

Les principaux secteurs qui ont façonné l'espace algérien au cours de cette époque et qui ont été les vrais acteurs de la planification spatiale sont :

- L'industrie et les infrastructures : le tout puissant ministère de l'industrie a concentré des investissements massifs qui avaient besoin de grandes implantations. Mais la politique d'industrialisation n'a pu constituer un substrat économique suffisant pour une urbanisation fortement alimentée par l'exode rural ; le sous-emploi, même dans les centres urbains qui accueilleraient les grands investissements et attireraient une forte population rurale, restait un des grands problèmes et une des sources de tension de la ville algérienne, ceci, malgré les discours d'une politique d'industrialisation qui créait peu d'emplois et des emplois adaptés de surcroît aux pays à potentiel technologique. On connaît aujourd'hui les conséquences de ce choix stratégique.

En liaison avec la politique d'industrialisation, les grandes infrastructures ont connu un relatif développement (amélioration du réseau routier secondaire, route dite de l'unité africaine, aéroports, électrification...). Toutefois, dans le domaine des transports, notamment en ce qui concerne le chemin de fer et le réseau autoroutier, des retards ont été accumulés ;

- la santé et l'éducation : ce couple a accueilli des investissements importants comme l'exigeaient les options de développement du pouvoir en place.

La préoccupation majeure était celle de la répartition équilibrée des équipements de santé et d'éducation (carte de santé, carte scolaire, carte universitaire, etc.) ;

- l'habitat : c'est là que se situe le nœud du problème. Après un retard considérable dans la production de l'habitat urbain, l'Etat s'est chargé, à



partir de la deuxième moitié des années 1970, de la quasi totalité des programmes de logements, sous forme de grands ensembles ou de lotissements d'auto-construction. Cette approche exclusivement programmatique du problème du logement et la négation de l'existence d'un secteur non-planifié, ne pouvait satisfaire les besoins d'une population urbaine croissante. De surcroît, la démarche sectorielle de la question de l'habitat - comme des autres questions d'ailleurs - engendrait des espaces de vie désarticulés, mal équipés et constituant de véritables chantiers permanents à l'intérieur des villes.

Les investissements et les programmes massifs dans tous ces secteurs posaient - il ne pouvait en être autrement - des problèmes d'adaptation aux sites et aux besoins réels des populations, étaient constamment rattrapés par la démographie et les fluctuations des revenus de l'Etat, et donnaient lieu à des arbitrages pour le choix des implantations, souvent guidés par des impératifs politiques et pas toujours rationnels. C'est à ce niveau que se situe le paradoxe algérien d'une prétendue maîtrise foncière totale, par le biais des réserves foncières communales, et une urbanisation consommant les sols urbains d'une manière, à la fois, irrationnelle et non économe.

Par ailleurs, dans ce système de planification, les compétences techniques (architectes, urbanistes, aménageurs...) étaient forcément marginalisées.

### Blocages du "tout planifié"

Polarisation, diffusion des investissements et politiques programmatiques sectorielles étaient les fondements d'une démarche centralisée qui rendait opaque un processus de décision, qui de toute façon ne tenait pas compte de l'économie des sols, de la qualité de l'espace et de ses particularités locales.

La centralisation du système de planification algérien, de 1962 à la fin des années 1980, présente des défaillances dont l'exposé va nous permettre d'envisager les conséquences en termes de délaissement des échelles mineures, du souci du détail, de la qualité des espaces urbains et de l'environnement ; citons parmi ces défaillances :

- le problème institutionnel : il consistait en une concentration sclérosante de toutes les tâches de développement aux mains de l'Etat et de ses organismes. Le cas du logement est le plus frappant à ce sujet. Au lieu de résorber les déficits, la démarche adoptée ne faisait que les aggraver, en limitant les alternatives pour les citoyens de réaliser leur logement ; ceci dit, ceux-ci le réalisaient, quand ils le pouvaient, hors des normes et des circuits officiels. A ce problème institutionnel venait se greffer un problème budgétaire qui se traduisait par une gestion centralisée et bureaucratique du budget de l'Etat. Les conséquences spatiales en étaient le dessin

bureaucratique des programmes sur le sol et ce qui en résultait comme rattrapages continuels des anomalies provoquées par une telle gestion ; et plus profondément, sur le plan économique des difficultés chroniques pour le budget de l'Etat.

- le problème foncier et urbanistique : l'abolition de la contrainte foncière pour la localisation des investissements et la réalisation des extensions urbaines, l'absence de la donnée du *terrain* dans le travail de planification et l'absence d'un véritable plan d'urbanisme ont eu pour conséquence la création d'extensions urbaines périphériques démesurées avec leur lots de nouveaux problèmes qualitatifs et quantitatifs, qui venaient s'ajouter à ceux des quartiers centraux et des centres anciens délaissés.

- le problème technique : en effet, l'application d'une trame de nature bureaucratique pour la programmation et la réalisation des investissements en termes de coûts, de typologies, de mode d'occupation du sol, de matériaux et de techniques de construction, impliquait des problèmes importants d'adaptation aux situations urbanistiques concrètes.

Par ailleurs, la confusion des compétences et l'instrumentation des techniciens faisaient de la ville algérienne un champ idéal pour l'arbitraire.

Malgré ce récit critique, le bilan de la planification algérienne naissante présente un aspect positif majeur. La ville algérienne a connu, en peu de temps et en dépit des difficultés de gestion et des contradictions engendrées, des transformations profondes dans le sens d'une modernisation indiscutable, commencée déjà sous la colonisation française, sur le plan des réseaux, du logement de masse et de l'expansion des villes selon des modèles urbains novateurs pour les niveaux de développement et les aires géographiques comparables, c'est ainsi que de nombreuses villes moyennes ont vu leur taille doubler en quelques années, grâce à des opérations d'habitat de masse (Zones d'habitat urbain nouvelles).

### Instruments du "tout planifié"

Jusqu'au début des années 1970, les autorités ont géré la situation léguée par la colonisation. Il a fallu attendre que la politique de développement de type socialiste atteigne sa vitesse de croisière pour voir s'instaurer de nouveaux instruments qui sont, toutefois, largement inspirés de ceux de la période coloniale. Ces instruments d'urbanisme, en vigueur jusqu'à la fin des années 1980, constituaient un arsenal juridique et méthodologique adapté et séduisant pour la planification totale et sectorielle, telle que évoquée ci-dessus, et venaient compléter la maîtrise foncière totale par les réserves foncières communales.



- Le plan d'urbanisme directeur (P.U.D.) :

L'instrument de programmation spatiale est le Plan d'urbanisme directeur (P.U.D.), qui s'inscrit dans la droite ligne du P.U.D. français. Son caractère est tout aussi programmatique et général et il tient peu compte la spécificité locale. La lenteur des études et l'arbitraire des décisions sectorielles imprévues ont fait en sorte que le P.U.D. n'a jamais pu accompagner le rythme de l'urbanisation et de la planification sectorielle.

Le P.U.D. s'appliquait à la commune. Depuis 1975, il est fait obligation aux communes non dotées de P.U.D., et dans l'attente de son établissement, d'arrêter un périmètre provisoire d'urbanisation, avec l'assistance d'un Comité technique, et dont les règles sont plus sommaires (surfaces et réservation de terrains).

Concernant le P.U.D., la notion d'inter-communalité n'apparaît pas encore, bien qu'il s'agisse essentiellement de programmes économiques et d'habitat dont l'impact dépasse le cadre communal. L'exception qui confirme la règle est le cas de l'agglomération algéroise avec le Comité d'étude de l'aménagement et du développement de l'agglomération algéroise (C.O.M.E.D.O.R.) (1970-1975) et son Plan d'orientation générale (P.O.G.).

Le P.U.D. établit, pour une période de 10 à 15 ans, une corrélation entre les besoins démographiques et socioéconomiques et l'occupation du sol, selon les activités principales de la ville : industrielle, résidentielle, services et réseaux. En réalité, le P.U.D. est l'instrument de spatialisation, mais les programmes de développement et d'investissement et leur enveloppe budgétaire, à court terme, étaient définis, depuis 1974, dans le cadre :

- des Plans de modernisation urbaine (P.M.U.), pour les villes d'une certaine importance ou à développement rapide, et dont on peut voir l'origine dans le Plan de modernisation d'équipement (P.M.E.) institué en France à la fin des années 1950 ;
- et des Plans communaux de développement (P.C.D.), pour les villes de moindre importance.

Ce doublage de l'instrument P.U.D., qui est censé être un instrument spatial, par des plans qui ne sont, en réalité, que des budgets et des programmes d'investissement, est révélateur de la démarche et des priorités de la planification urbaine algérienne de l'époque.

Ceci dit, le P.U.D. présentait, en tant qu'instrument d'urbanisme, des limites intrinsèques, en relation avec les démarches de son élaboration : il est un acte purement administratif et technique où les seuls acteurs sont les pouvoirs publics (commune, *daira*, *wilaya*, services ministériels, organismes publics...). C'est la commune ou l'A.P.C. qui approuve le P.U.D., qui est

établi par un bureau d'étude disposant d'un monopole excluant toute concurrence : bureaux d'études étrangers, E.T.A.U. (Bureau d'étude des travaux publics, d'architecture et d'urbanisme), C.A.D.A.T. (Caisse algérienne d'aménagement du territoire, le C.O.M.E.D.O.R. pour Alger, et enfin le C.N.E.R.U. (Centre d'études et de réalisation en urbanisme et l'A.N.A.T. (Agence nationale pour l'aménagement du territoire à partir de 1980). Sous le contrôle étroit du *wali* et de la Direction de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (D.U.C.H.), une enquête publique sommaire est effectuée. L'approbation finale revient au Ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Au circuit d'élaboration essentiellement public et administratif et à l'absence de réelle concurrence technique, s'ajoute la non opposabilité aux tiers, qui "autorise" la transgression des dispositions du P.U.D., aussi bien, par les organismes publics que par les circuits d'urbanisation informelle difficilement contrôlables.

La méthodologie d'élaboration du P.U.D. est en elle-même simplificatrice de la nature et de la dynamique de l'espace urbain, puisqu'elle repose sur quatre phases linéaires : la première phase fixe les objectifs de population et d'emploi et les capacités de l'aire d'étude ; la deuxième définit les hypothèses d'urbanisation à la lumière de la première phase ; la troisième est une concertation avec les autorités compétentes (concertation exclusive) pour l'adoption d'une hypothèse ; la quatrième est une mise au point de l'hypothèse choisie pour en faire un instrument d'urbanisme précis.

- La Zone d'habitat urbain nouvelle (Z.H.U.N.) :

En plus des programmes de développement (P.M.U. et P.C.D.), la mise entre parenthèses du P.U.D. était rendue plus criante par l'établissement d'instruments d'urbanisme opérationnel et de détail, pour des zones spécifiques : Zone d'habitat urbain nouvelle (Z.H.U.N.) et Zone industrielle (Z.I.). Nous insisterons, dans ce qui suit, sur l'instrument qui a engendré l'espace de vie d'une grande partie des citoyens algériens, c'est-à-dire la Z.H.U.N.

La Z.H.U.N. n'est pas réellement un instrument d'urbanisme, c'est plutôt une procédure technique et administrative, impliquant le Ministère de l'habitat ou les collectivités locales, comme maîtres d'ouvrage, un bureau d'étude étatique (C.A.D.A.T.), comme maître d'œuvre et des entreprises de réalisation.

Instituée par une simple circulaire ministérielle (n° 00 355/PU. 2/75, du 19-02-1975), ce qui est révélateur en soi, pour rattraper le retard en matière d'habitat urbain et d'équipement des villes, l'objectif de la Z.H.U.N. est la réalisation de logements collectifs et de leurs équipements et services, rapidement, sur des assiettes foncières importantes et selon des procédés constructifs industriels.



La Z.H.U.N. remplaçait un instrument français qui est la zone à urbaniser par priorité (Z.U.P.) (1958). Comme la Z.U.P., la Z.H.U.N. était destinée aux banlieues et aux périphéries et était l'outil d'extension urbaine à plus ou moins grande échelle - elle était généralement utilisée au-delà de 400 logements.

Ceci en fit le seul véritable moteur de l'urbanisation en Algérie, avec les réserves foncières communales. L'ampleur de l'urbanisation algérienne planifiée n'aurait pu être possible sans cette procédure. La taille de certaines petites et moyennes villes a doublé et les grandes villes ont connu une expansion inédite. En général, et malgré les difficultés de réalisation, le niveau d'équipement des villes algériennes fut amélioré. Mais, du point de vue qualitatif, l'espace urbain produit est décevant tant sur le plan de la dégradation rapide des immeubles, de la pauvreté du langage architectural, de la sous-utilisation des espaces extérieurs, du sous-équipement, de la rupture avec le reste de la commune et notamment le centre ville, du cadre social (surpeuplement des logements, délinquance, insécurité), du cadre économique (sous-emploi, déficit en transports...) et enfin du cadre environnemental (réseaux défectueux, espaces verts inexistant).

Pour conclure, on peut dire qu'avant les années 1990, l'urbanisation en Algérie se faisait à coup de programmes économiques et d'habitat et non sur la base de plans d'urbanisme tenant compte de la dimension spatiale, de l'utilisation rationnelle des sols urbains et de l'échelle mineure. Cet état des choses qui privilégiait forcément l'expansion urbaine démesurée s'est répercuté notamment sur les centres urbains qui ne disposaient d'aucun instrument d'intervention spécifique. Sans législation suffisante et sans politique volontaire, l'urbanisme relatif aux tissus anciens et aux centres des villes était délaissé.

Le délaissement du centre pour la périphérie - aurait-on pu faire autrement - qui caractérisa l'urbanisation algérienne a eu des conséquences négatives qu'on peut observer aujourd'hui aisément, malgré la satisfaction d'une partie de la demande : un gaspillage des terres agricoles et du foncier urbain et périurbain en général ; des déséquilibres régionaux persistants ; des déséquilibres entre les centres anciens et les nouvelles cités d'habitation ; la désintégration systématique des espaces d'urbanité qui sont différenciés et monotones ; les difficultés de gestion et l'insuffisance des infrastructures et des équipements.

## La prise de conscience

### La nouvelle donne

A partir de la fin des années 1980 et le début des années 1990, une prise de conscience, rendue inéluctable par l'évolution du contexte politique et économique, s'annonce, quant aux limites du *tout planifié* et de l'Etat contrôleur, programmeur, investisseur, financier et réalisateur. En fait, la nouvelle conjoncture économique et politique, qui va réhabiliter la notion de propriété privée et qui est marquée par une raréfaction des ressources budgétaires publiques et d'une mise en cause du dirigisme socialiste, enclenche un processus de limitation du rôle de l'Etat à celui de régulateur et contrôleur, c'est-à-dire au rôle traditionnel de l'Etat dans les pays à économie libérale.

Les anciens instruments de planification et de planification urbaine devenaient caduques et de nouveaux instruments d'urbanisme, orientés vers la rationalisation de l'occupation des sols et non plus vers la programmation des investissements, s'imposaient pour garantir une maîtrise spatiale de l'aménagement à l'échelle de l'agglomération, de la commune et de la partie de commune.

### La prise de conscience de l'importance de la maîtrise de l'espace (1980-1990)

La transition vers les années 1990 et des instruments où domine la dimension spatiale ne s'est pas faite brutalement. Comme pour la politique foncière, les années 1980 ont constitué une phase de transition significative.

En effet, l'expérience de terrain du "tout planifié" en montra les limites. Les incohérences entre la programmation sectorielle et l'aménagement spatial étaient flagrantes et furent la première ressentie. Le signe annonciateur du changement de cap fut la création d'un important Ministère de la planification et de l'aménagement du territoire censé coordonner les programmes sectoriels dans une approche globale du territoire.

La création au début des années 1980 de l'Agence nationale pour l'aménagement du territoire (A.N.A.T.) et la loi sur l'aménagement du territoire introduisent une approche globale où sont distinguées les différentes échelles d'aménagement, du territoire national à la ville. L'A.N.A.T. est chargée d'abord d'établir les monographies des wilayas du pays.

Au même temps, sont définis des schémas d'aménagement, par le biais d'une loi sur l'aménagement du territoire (Loi n° 87-03 du 27-01-1987). Le S.N.A.T. (Schéma national d'aménagement du territoire), le S.R.A.T. (Schéma



régional d'aménagement du territoire), le P.A.W. (Schéma d'aménagement de wilaya) représentent les principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire. Dans les années 1990, on opte pour des instruments spécifiques, dont le meilleur exemple est le S.D.A.L. (Schéma directeur d'aménagement du littoral), qui évalue l'impact des investissements sur l'espace littoral national.

Cette démarche démontre une prise de conscience à plusieurs niveaux, malgré son cantonnement aux échelles de l'aménagement du territoire et la poursuite des politiques sectorielles qui en remettent en cause l'utilité.

Les signes de la prise de conscience sont :

- Premièrement, on se rend compte que le problème de l'aménagement et de l'urbanisme est global et doit, par conséquent, être envisagé à toutes les échelles, avec un souci de cohérence ;
- deuxièmement, la donnée spatiale acquiert son importance légitime, il ne s'agit plus d'implanter, tant bien que mal, des programmes d'investissement étatiques, mais de les situer dans leurs espaces, national, régional et local.

Mais l'échelle de base, celle de la ville, ne sera réellement prise en compte, qu'au cours des années 1990, avec l'adoption de nouvelles règles d'urbanisme, parallèlement à la libéralisation du marché foncier.

### Les nouveaux instruments d'urbanisme

(voir aussi le chapitre 6)

La pierre angulaire des nouveaux instruments d'urbanisme est une gestion plus économe des sols par le renforcement de la réglementation urbaine. Par ailleurs, l'urbanisation monofonctionnelle, ayant prévalu dans les années 1970, doit être désormais remplacée par une urbanisation polyfonctionnelle où sont recherchés l'équilibre et l'intégration des diverses fonctions urbaines (habitat, commerce, agriculture, industrie), dans un souci général de préservation de l'environnement et des richesses naturelles, particulièrement les terres agricole menacées par l'urbanisation.

Concrètement, ces nouvelles options se traduiront par la loi sur l'urbanisme et l'aménagement (Loi n° 90-29 du 01-12-1990) qui institue un Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.) dont le rôle est prévisionnel (long terme) et un Plan d'occupation des sols (P.O.S.) dont le rôle est réglementaire (moyen terme).

Théoriquement, la démarche d'établissement des documents d'urbanisme est plus complexe et faite d'allers et retours continuels pouvant intégrer des dimensions qu'occultait la traditionnelle démarche linéaire et appauvrissante du P.U.D. Cette complexité est la chose la plus difficile à assimiler par des

concepteurs déqualifiés et désensibilisés par des décennies de pratique urbanistique bureaucratique.

La nouvelle politique urbaine comporte quelques avancées, sur les plans théorique et méthodologique, quant à la prise en charge de la qualité urbaine, des échelles mineures et de la spécificité locale - la réalité est autrement plus décevante. Ces avancées peuvent être résumées dans les points suivants :

### Une nouvelle vision de l'aménagement urbain et le retour de la planification spatiale

Il est adopté une vision plus complexe de l'aménagement urbain dans laquelle le plan d'urbanisme peut concerner un groupement de communes ou agglomération (notion d'intercommunalité) et non pas une seule commune (P.U.D.). Ainsi, les diverses échelles de l'aménagement urbain (agglomération, commune, partie de commune ou quartier) sont reconnues. Toutefois, là aussi, l'influence française est apparente ; le P.D.A.U. rappelle le S.D.A.U. (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) qui apparaît dès 1967, et devient, en 1983, le S.D. (Schéma directeur) dont l'objectif est aussi le rééquilibrage des activités au sein de la commune ou de l'agglomération et les solidarités intercommunales.

Ceci dit le poids des pratiques engendrées par le P.U.D. fait que le P.D.A.U. n'est pas conçu dans cet esprit. Le plan d'urbanisme reste une affaire communale, alors que la conjoncture imposera, tôt ou tard, la coopération et la solidarité des communes agglomérées pour résoudre des problèmes de gestion urbaine insolubles par les propres moyens de chaque commune, notamment du fait de la raréfaction des deniers publics.

La gestion de l'espace apparaît, au moins sur le plan théorique, comme l'objet principal du P.D.A.U. et du P.O.S. La planification "spatiale" a remplacé la planification tout court, jugeons-en :

- l'élément le plus important est bien la délimitation des sols selon les usages et le mode de propriété, conformément à la nouvelle politique foncière présentée ci-dessus. Il s'agit, à ce sujet, d'une réhabilitation de la contrainte foncière comme élément principal de rationalisation de l'occupation des sols ;
- une nette distinction est opérée entre les zones d'intervention ou d'urbanisation et les zones à protéger (terres agricoles riches, sites, patrimoine) ;
- le but recherché est la rationalisation des actes d'urbanisme (expropriation, lotissement, construction, démolition et les différentes autorisations qui s'y rattachent). L'arbitraire de ces actes, qu'ils soient publics ou émanant de particuliers, doit être limité grâce à des instruments d'urbanisme opposables aux tiers et qui sont, par conséquent, des outils de contrôle de l'occupation des sols.



### *Le retour de l'échelle mineure, de l'embellissement et de l'intérêt pour le patrimoine*

Depuis les années 1980, un discours urbanistique majeur, sur le plan universel, met en avant la notion d'urbanisme qualitatif fondé essentiellement sur une meilleure prise en charge de l'instrument P.O.S.

Ceci se traduit par un souci de prise en charge des échelles mineures par le biais du P.O.S. qui se veut un instrument opérationnel et de composition urbaine. Il s'applique à la commune ou à une partie de la commune et permet de prendre en charge, en plus des actions d'urbanisation nouvelle, des opérations d'urbanisme spécifiques (rénovation, réhabilitation, densification...) à l'échelle du quartier où l'habitat urbain et les espaces publics, ainsi que des notions comme l'identité urbaine et l'image urbaine deviennent primordiaux.

L'apparition du P.O.S. dans la législation urbanistique algérienne n'est pas étranger à ces tendances, ni à l'influence française persistante. Toutefois, et en pratique, l'institution d'une échelle de détail (P.O.S.) n'est pas une garantie suffisante, loin de là, pour une prise en charge réelle de l'aménagement de nos villes. En effet, deux facteurs majeurs entravent une telle démarche dans le contexte algérien :

- Premièrement, l'inexistence de compétences techniques suffisamment conscientes des enjeux de la composition urbaine. Malgré l'existence quantitative des compétences (architectes et urbanistes) formées sur une période de trente ans, celles-ci traînent un passé fait de marginalisation et de tâches exigeant peu d'efforts intellectuels. Du côté des décideurs et des élus le problème serait l'absence d'une conscience politique et éditoriale suffisante vis-à-vis des questions de l'environnement urbain dans toutes ses dimensions, y compris esthétique. Ceci dit, les facteurs entravants liés aux techniciens et aux décideurs peuvent être progressivement dépassés par une réelle mise en oeuvre de la concertation et de la concurrence dans le domaine des études, une concurrence devant être synonyme de qualité des études et des projets.

- Deuxièmement, l'apport possible du P.O.S., comme instrument de qualification urbaine, est entravé par la logique "descendante" de l'aménagement urbain (S.N.A.T. >>> S.R.A.T. >>> P.A.W. >>> P.D.A.U. >>> P.O.S.). Bien qu'elle vise une cohérence de l'acte d'aménagement (chaque niveau doit être compatible avec celui qui le précède), cette logique peut être une source d'appauvrissement d'une démarche dans laquelle l'échelle de détail ne sera qu'un aboutissement *négligeable*. En d'autres termes, le risque est grand d'accorder plus d'importance, dans les études, aux échelles majeures (nationale et régionale) dont l'impact à l'échelle locale est peu important.

En somme, il est à craindre, malgré les discours et les avancées de la législation, que la réflexion sur l'environnement urbain et l'articulation des espaces et des tissus urbains ne soit encore une réflexion marginale, académique et culturaliste, dans le contexte algérien actuel écrasé par les nécessités fonctionnelles et l'inefficacité de la gestion des services urbains.

Malgré tout, il est légitime de plaider pour un urbanisme de détail utilisant réellement l'instrument juridique qui est le P.O.S. Les enjeux sont multiples et ne sont pas simplement d'ordre technique, mais aussi social et culturel. Citons particulièrement :

- la gestion de l'espace public et sa composition : aussi bien comme moyen de reconquête de centres villes délabrés que de réhabilitation de périphéries chaotiques. En effet, l'espace public constitue le niveau opérationnel le plus approprié en ce qui concerne la reconquête des échelles mineures et d'espaces d'urbanité quotidiens articulés ;

- la préservation du patrimoine bâti et de l'environnement : face aux menaces qui pèsent sur la ville historique et l'environnement. L'intérêt pour le patrimoine urbain est, aussi bien, une réaction à la laideur des ensembles urbanistiques modernes, une manière de sauvegarder une culture locale menacée, qu'une recherche des valeurs et des caractéristiques physiques d'une ville traditionnelle qui sont autant d'enseignements pour réapprendre à créer des espaces morphologiquement valables ;

- l'amélioration de l'image urbaine et de l'environnement visuel des villes : la dégradation et la pollution visuelle, voire la désintégration irréparable des espaces urbains, place la question de l'environnement visuel de nos villes, au premier plan. Le retour à des échelles mineures d'aménagement permet de redéfinir des espaces d'urbanité dignes de ce nom. La réaction contre les schémas de planification totaux, privilégiant les données socioéconomiques, au détriment du détail morphologique, impose aujourd'hui la réhabilitation des notions d'art urbain, d'embellissement, de composition urbaine, bref l'aménagement de proximité, démarche qui redonnerait articulation et valeur esthétique aux espaces de vie quotidiens et contribuerait à tisser des rapports plus harmonieux entre les citadins et leur environnement.

### *La concertation et intégration d'autres acteurs dans l'aménagement urbain*

La décentralisation de l'aménagement et la mise à l'honneur des échelles mineures impliquent la concrétisation de la notion de concertation, c'est-à-dire la réintégration du citoyen dans le processus de décision en matière



d'aménagement. Théoriquement, cet aspect apparaît dans le fait que le P.O.S. et le P.D.A.U. soient des instruments opposables aux administrés et devant faire l'objet d'une véritable enquête publique qui ne soit pas une simple formalité administrative. Contrairement au P.U.D. qui était un acte de type administratif, le P.O.S. est un acte politique qui peut être sanctionné politiquement (contrôle démocratique des collectivités locales). Disons, à ce sujet, que le P.O.S. opère l'articulation nécessaire entre le plan directeur et, au-delà, les schémas d'aménagement, d'une part, et les droits des citoyens en matière d'aménagement urbain, d'autre part.

Ceci dit, toute approche démocratique de l'urbanisme est tributaire de l'existence d'associations de défense puissantes, exprimant l'opinion publique dominante sur le cadre urbain, et représentatives aussi bien des intérêts particuliers légitimes que des habitants.

Par ailleurs, et dans un autre registre, la procédure d'expropriation qui oppose souvent l'administration et le citoyen ne doit plus être, dans une économie libérale, un acte administratif unilatéral, mais un acte négocié, juste et équitable. L'implication de l'administré dans les problèmes d'urbanisme et sa contribution dans la réalisation de l'intérêt général passe aussi par sa *sécurité foncière* et la protection juridique de son droit de propriété et son indemnisation, le cas échéant, préalablement et justement.

En plus de l'enquête publique et du respect des droits des administrés, la concertation peut suivre des voies institutionnelles. A cet égard, la création des Comités d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) (Décret exécutif du 19-11-1995) est une approche qui, si elle est prise au sérieux, pourrait donner des résultats intéressants. Bien qu'il s'agisse, là aussi, d'un organisme conforme à ce qui existe en France, jusque dans sa dénomination ; il dénote un souci de prise en charge d'échelles plus réduites de l'urbanisme, de promotion de la qualité du cadre bâti et de son environnement et surtout le retour de l'architecte et de l'usager-citoyen sur la scène urbanistique, en tant que consultants. Ce comité, installé dans chaque *wilaya*, est un organe consultatif composé de représentants de l'Etat (trois directeurs de *wilaya*, parmi lesquels on élit le directeur du comité, trois élus locaux désignés par le *wali*), un représentant local du conseil de l'ordre des architectes et enfin de représentants d'associations qualifiées en matière d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (deux représentants élus). La tâche du comité est de traiter toutes les questions relatives à l'urbanisme et à la protection des sites classés et des sites naturels sensibles ; il est chargé d'aider les collectivités locales, en les conseillant, à mettre en place des instruments d'urbanisme respectueux de règles d'architecture, notamment locale ; par ailleurs le comité doit orienter, conseiller et encadrer les opérations de rénovation, de réhabilitation et de

viabilisation des tissus urbains, surtout anciens ou *spontanés*; enfin, il conseille les collectivités sur leurs projets d'installation de mobilier urbain, d'aménagement des espaces verts, de loisirs, de zones boisées...

Enfin, notons que la concertation est à envisager comme partie intégrante du projet qui n'est que le produit d'un processus "dia-logique" dans lequel le spécialiste réalise ce qui est avant tout commode pour son client. La figure du planificateur démiurge a atteint ses limites. Le travail d'aménagement sera davantage assuré par des organismes de proximité et de mission, traitant de problèmes spécifiques, selon des méthodes spécifiques, et non plus par des organismes bureaucratiques. Cette tendance conduit à la mise en place d'un ensemble d'actions et de structures d'étude adaptées à un contexte particulier, qu'on désigne sous le vocable de *politique de la ville*.

### *L'investissement comme moteur et objectif de l'urbanisation*

Avec la fin de l'Etat investisseur, l'investissement privé devient un instrument incontournable pour le développement des villes et pour la sauvegarde de leur équilibre économique et social (offre d'emploi).

En fait, pendant toute la décennie 80, l'Etat amorce un lent mais certain processus de désengagement des tâches d'investissement économique, en offrant des champs d'action de plus en plus larges au secteur privé national et étranger, c'est ainsi que dès 1982, le secteur privé est autorisé à investir dans des activités dites d'*utilité économique et sociale*, bénéfiques pour l'ensemble de la collectivité.

Aujourd'hui, l'efficacité de la gestion locale se mesure aussi par la capacité à donner une image attractive du territoire (actions de marketing), à attirer des investissements et à leur offrir des conditions d'épanouissement satisfaisantes.

C'est dans cet ordre d'idées que furent instituées, en 1993, les Comités d'assistance, de localisation et de promotion de l'investissement de *wilaya* (C.A.L.P.I.), qui définissent, en prenant en compte les instruments d'urbanisme, les équipements et les opportunités foncières nécessaires aux investissements, dans le respect des ressources locales, notamment les terres agricoles. Ceci dit, il apparaît d'après les premières expériences que le rôle des C.A.L.P.I. se limite généralement à celui d'un organisme pourvoyeur de terrains, parfois détournés de leur vocation initiale, alors qu'il doit notamment gérer, une politique d'investissement local plus élaborée. L'Agence de promotion et de suivi de l'investissement (A.P.S.I.) simplifie, de son côté, la procédure d'investissement.



Comme dans toute économie libérale, l'encouragement de l'investissement passe non seulement par l'accès facile à des terrains viables, mais aussi par les incitations fiscales et la simplification de la procédure. Dans cet esprit, s'inscrit la définition des Zones à promouvoir dont les difficultés imposent des efforts d'investissement et d'équipement importants ; des Zones d'expansion économique (Z.E.E.), pour les activités tertiaires, productives ou touristiques ; et des Zones franches, zones à potentiel économique, la vocation et la situation sont des atouts à mettre en valeur.

### *Les survivances du volontarisme*

En limitant son intervention dans le domaine de l'urbanisme au contrôle, l'Etat conserve une part de la politique volontariste en matière d'aménagement du territoire.

L'action volontaire de l'Etat en aménagement du territoire et qui trouve un prolongement direct à l'échelle de l'urbanisme, est la politique dite des villes nouvelles censée éviter les erreurs de l'urbanisation par la Z.H.U.N. Ses objectifs sont :

- réorganiser l'armature urbaine, en prévision d'une population urbaine en 2010 qui sera double de celle recensée en 1990. L'exode rural est désormais considéré comme irréversible et inévitable, mais la réorganisation de l'armature urbaine devrait en atténuer les effets par un desserrement de la pression autour des grandes villes ;
- relier l'urbanisation à la politique économique en résolvant en partie la contradiction, aux alentours des grandes villes (Alger, notamment), entre l'urbanisation et les terres agricoles, mais aussi entre populations et potentialités d'emploi. Par ailleurs, le projet de villes nouvelles doit s'accompagner du développement des infrastructures (route, chemin de fer, hydraulique...). Enfin, du point de vue économique, les villes nouvelles sont pourvoyeuses d'emplois, environ 22 000 emplois permanents pour chaque ville (industries agro-alimentaires, recherche scientifique...) ; à ces emplois permanents s'ajoutent ceux générés par les chantiers (politique des grands travaux) ;
- décongestionner la ville d'Alger, en établissant une couronne de villes nouvelles moyennes (Naciria, Mahelma, El Affroun, Bouinan, et plus loin, dans les Hauts-plateaux, Boughezoul), dont la population varierait de 100 000 à 120 000 habitants, la situation de ces villes dans la région d'Alger (région nord-centre) est une reconnaissance de fait du rôle primordial de la Capitale, qu'il s'agit simplement de désengorger.
- développer et promouvoir l'investissement et le partenariat (public et privé) qui doivent contribuer à la création des activités économiques et à la promotion immobilière ;

- créer des villes structurées et animées qui ne soient pas des cités-dortoirs comme le furent les Z.H.U.N., par la réalisation intégrée des équipements, de l'habitat urbain et des infrastructures de transport.

Malgré son apport réel sur le plan de la procédure d'urbanisation, par la création d'établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, la confrontation entre plusieurs savoir-faire disciplinaires et la jonction qu'elle opère entre le volontarisme de l'Etat et les mécanismes d'investissement et d'urbanisation dans une économie libérale, l'option des villes nouvelles connaît des hésitations significatives qui nous poussent à nous demander s'il s'agit d'un véritable choix stratégique ou d'un simple effet de mode issu des expériences des pays développés depuis quelques décennies ou de quelques pays sous-développés depuis peu.

L'avenir dira si ce choix est viable et positif ; mais déjà, il est à craindre, dans un contexte politique et économique défavorable, des problèmes de gestion et de réalisation et que le résultat ne soit qu'une transposition des problèmes des villes existantes dans des sites mal préparés ou non accueillants.



## CONCLUSION

L'Algérie est certainement le pays de la rive sud de la Méditerranée qui a expérimenté, en une période historique courte, des politiques urbaines fort différentes, voire opposées. Après l'expérience du tout planifié, la planification urbaine algérienne adopte des instruments d'urbanisme soucieux de la gestion et du contrôle d'une occupation rationnelle des sols urbains.

Mais quelle que soient les avancées que ces instruments introduisent du point de vue des objectifs, des méthodologies et des procédures, leur impact pratique s'avère limité dans l'état actuel de la pratique et de la recherche et en l'absence d'un réel débat sur la ville algérienne de demain : quelle en est l'idée ? Quelle en sera la forme ?

Les conditions culturelles, intellectuelles et professionnelles ne sont pas mûres pour une réflexion générale sur l'urbanisme algérien, sur l'idée de ville algérienne souhaitée et sur ses instruments d'application. On assiste plutôt aujourd'hui à la création de nouveaux instruments d'urbanisme spécialisés, de portée ponctuelle, qui viennent s'ajouter ou remplacer la panoplie des instruments existants, sans aucune vision d'ensemble des enjeux, sans garantie d'efficacité et sans aucun *modèle* urbain sous-jacent. La prolifération et accumulation des instruments d'urbanisme spécialisés - quelques soient les progrès par rapport à la situation antécédente - contribuent à créer une certaine confusion dans la pratique urbanistique aujourd'hui, laquelle a perdu toute capacité d'élaborer un *Projet* de ville. Les P.D.A.U. répliques des P.U.D. ainsi que la démarche ponctuelle et isolée du Grand projet urbain algérois (G.P.U.) sont autant de signes qui confirment ce constat.

Avec la fin de l'Etat volontariste et du mythe du *tout planifié*, d'une part, et avec la mondialisation de l'économie et de la concurrence, d'autre part, la conception de la ville devient, avant tout, la conception d'une image à promouvoir. En cette fin du 20<sup>e</sup> siècle, le développement technologique et les nouvelles conditions sociétales, feront que la ville ne sera plus un dispositif de localisation fonctionnelle des activités, mais plutôt un dispositif spatial dont l'image - avec toutes les dimensions et la complexité que cette notion recouvre - est, soit attrayante, soit répulsive, pour ses propres habitants et les autres.



Ceux qui font la ville algérienne (décideurs, techniciens, acteurs urbains) sont-ils en mesure de relever ces défis, et si non, sont-ils, au moins, conscients des enjeux du phénomène d'urbanisation à l'avenir ?...

## ENCADRE 8

La législation française de 1958 (Plans directeurs, Plans de détail et Programmes d'urbanisme) est incontournable pour celui qui veut étudier l'urbanisme algérien après l'indépendance. Michel Arrou-Vignod et Jacques Cagot, hauts fonctionnaires du Ministère de la Construction français définissent les grandes lignes méthodologiques du P.U.D. et des instruments annexes. Établissons-en une synthèse.

La première étape de la planification territoriale à l'échelle d'une agglomération est l'établissement d'un *Programme général* pour vingt ans. Prenant pour base les directives d'aménagement national et régional, il indique les perspectives d'évolution de l'agglomération et les objectifs du P.U.D., autrement dit, la vocation de la ville dans le territoire, sa place, son importance, son rayonnement et ses fonctions économiques et sociales dans l'armature urbaine. Ses objectifs peuvent être exprimés en termes de nombre d'emplois à satisfaire, de population à prévoir...

Ensuite vient le *Plan d'urbanisme directeur* (P.U.D.) qui adapte le Programme général aux possibilités géographiques et économiques d'accueil du site. Il fixe le grand maillage des secteurs à organiser et leur assigne la fonction conforme à leur vocation ; définit un programme des équipements nécessaires selon des données exactement adaptées aux besoins ; désigne les emplacements des principaux services publics et des grands ensembles d'habitation, ainsi que leurs densités maximum d'occupation, les secteurs urbains à restructurer, les zones industrielles à équiper et les réseaux de circulation rapide. Le P.U.D. remplit ainsi une double fonction en ce qui concerne le zonage d'une part et la localisation des équipements d'autre part.

La troisième étape est celle de l'établissement du *Programme d'équipement urbain*, qui complète le P.U.D. et définit les programmes d'investissements publics et leurs échéanciers de réalisation et de financement, assurant ainsi la cohésion financière dans l'espace et dans le temps de l'exécution des travaux prévus par le P.U.D. Il concerne l'ensemble de l'agglomération et porte sur les infrastructures importantes : voirie et réseaux, établissements universitaires et d'enseignement, hôpitaux, centres sociaux et sportifs, etc.



La mise en œuvre du P.U.D. et des deux programmes annexes prend plusieurs formes, selon les sites d'intervention.

Dans le cas de quartiers incomplètement urbanisés mais occupés de façon assez dense pour qu'il y est de la place pour de grands ensembles et où la construction peut se développer à l'initiative des particuliers, il est institué des *Plans de détail* complétant le P.U.D. au fur et à mesure des besoins, définissant l'organisation des secteurs intéressés et prévoyant l'emplacement à réserver pour les équipements à moderniser ou à créer.

Dans les zones d'extension non équipées et où les grandes opérations contrôlées par l'administration sont possibles, il est établi un *Programme d'urbanisme* fixant des directives pour les architectes et les maîtres d'ouvrage. Il exprime le parti d'urbanisme, les densités d'occupation à respecter, les principaux équipements, les caractéristiques générales des infrastructures, les dispositions à prendre pour assurer la liaison entre la zone d'opération et les quartiers voisins, etc. Sur la base du Programme d'urbanisme sont établis, en collaboration entre l'architecte et l'urbaniste, le plan-masse et le programme d'exécution *La Zone à urbaniser par priorité*, basée sur un plan de financement concerté entre les administrations responsables, est la procédure la plus efficace pour cette démarche.

Pour les quartiers à rénover (centres des villes à reconquérir ou quartiers d'habitat défectueux), l'exécution est assurée par le *Plan d'urbanisation ou de restructuration* qui programme les opérations de rénovation urbaine, en précisant le planning général et les modalités de réalisation souhaitables.

De la définition des objectifs de développement économique et social à l'établissement du plan d'urbanisme, et de la planification financière des équipements à la mise en œuvre des opérations, tout est lié. *L'aménagement ne se divise pas. C'est cela le tout planifié.*

## CHAPITRE 9

### Villes et urbanisme : perspectives

*Répudiant l'utopie et la démesure, l'urbanisme et l'architecture vont prendre de plus en plus en compte les besoins des hommes et le respect de l'environnement*

ALAIN CORNET-VERNET, architecte

#### OBJECTIFS

- identifier quelques tendances lourdes de la discipline urbanistique et de l'avenir des villes ;
- mettre le doigt sur les forces et les faiblesses des pratiques urbanistiques émergentes par rapport à celles qui les ont précédées ;
- présenter les problématiques émergentes pour l'urbanisme de la fin du 2<sup>e</sup> millénaire ;
- indiquer quelques pistes de recherche en urbanisme à l'échelle internationale, en général, et en Algérie, en particulier ;
- montrer les spécificités du cas algérien et les problèmes de la ville auxquels seront confrontés les praticiens de l'urbanisme, en particulier, et la société algérienne, en général, au cours des prochaines décennies.



## INTRODUCTION

La ville contemporaine est confrontée, à la fois, à des tendances lourdes *universelles*, rendues inéluctables par le phénomène de la globalisation, et à des spécificités *locales*, imposées par le contexte particulier, son histoire, son identité, ses exigences socioéconomiques et démographiques.

Toute réalité urbaine est la résultante de ces deux forces d'attraction, l'une centrifuge, l'autre centripète. L'architecte-urbaniste doit être conscient de ces forces pour pouvoir situer sa pratique, universellement et localement, et lui donner une assise et des objectifs clairement établis.

Dans ce qui suit, nous essayerons, en guise de conclusion de ses *Éléments d'introduction à l'urbanisme*, de faire une description sommaire - qui restera certainement imparfaite vue la place réservée à cette vaste question dans cet ouvrage - des tendances mondiales de la pratique urbanistique et, dans un second temps, des priorités qu'impose la réalité urbaine et urbanistique algérienne.



## Question émergentes de l'urbanisme mondial

### La coupe à la mode : embellissement et écologie

L'une des conséquences majeures de l'échec du *tout planifié*, à travers le monde, est l'abandon, par l'architecture et l'urbanisme, de l'utopie et des modèles globaux et universalistes de l'espace urbain et le retour à des considérations plus réalistes : une *image* urbaine acceptable et un cadre de vie respectueux de l'environnement. Cette double tendance s'observe surtout dans les pays développés, mais aussi dans les pays sous-développés, où elle apparaît épisodiquement et de façon minoritaire, à cause de l'ampleur des problèmes quantitatifs à résoudre.

#### *La question esthétique : la réconciliation entre urbanisme et embellissement*

Parmi les signes de ce qu'on appelle, communément, la crise générale de la ville contemporaine, on ne peut s'empêcher de penser au déficit qualitatif de nos espaces de vie et, ce qui est plus grave encore, à l'indifférence de l'individu moyen à la *laideur*, à la *dégradation*, à la *banalisation* et à la *normalisation* des espaces urbains et des espaces de vie quotidienne dans les villes.

Il n'est guère utile de démontrer, aujourd'hui, que l'urbanisme du 20<sup>e</sup> siècle, consécutif aux conditions créées par la révolution industrielle, a privilégié, partout dans le monde et à des degrés divers, les grandes échelles d'aménagement, les mégastructures, les réseaux, les grands équipements. Ces champs d'intérêt prioritaires étaient exigés notamment par le développement rapide des villes et des transports. Les conséquences furent une perte du *détail*, de l'aménagement local et enraciné, de la composition d'espaces et d'édifices articulés.

Or, comme nous l'avons montré au chapitre 3, les espaces urbains doivent être esthétiquement valables, c'est-à-dire qu'ils doivent être une source de plaisir et de signification pour les habitants et établir des liaisons symboliques et pratiques dans la ville (tracés régulateurs, lisibilité, éléments de signalétique, représentation du pouvoir...).

La réponse à la demande esthétique se traduit, concrètement, parce que nous appellerons une démarche d'embellissement qui place au premier plan les préoccupations *visuelles*. L'embellissement n'est-il pas l'action ou la manière d'embellir, de rendre plus agréable à l'œil, une ville, une maison ? Voilà une notion qui paraissait, depuis un certain nombre d'années, comme démodée ; or elle revient aujourd'hui, çà et là, comme un des critères pos-

sibles d'évaluation et de production de l'environnement d'une ville. On assiste de ce fait à une sorte de renaissance de l'*art urbain*.

Cette démarche d'embellissement apparaît à travers :

- les démarches d'édiles et de gestionnaires soucieux de l'image de leur ville dans un monde où la concurrence entre les villes, notamment les grandes métropoles, est aussi une affaire d'image de marque et de message médiatique. Ce qui se fait aujourd'hui à Alger sous l'impulsion de l'autorité locale entre dans ce cadre ;
- les pratiques professionnelles de l'aménagement et de l'architecture dites post-modernes et qui recherchent un impact essentiellement visuel et médiatique des objets architecturaux et des espaces urbains dessinés sur la base de formes architecturales et urbaines empruntées à l'histoire et transmettant un message directement perceptible par les usagers de la ville ;
- le développement d'une industrie touristique, à l'échelle mondiale, dans laquelle le patrimoine architectural et urbain et la qualité des espaces urbains ont un rôle déterminant. Le développement du tourisme culturel impose, en effet, aux acteurs de l'urbanisme des efforts d'embellissement du cadre de vie.

Quels que soient les résultats concrets, la légitimité et le caractère plus ou moins contestable de la démarche d'embellissement, celle-ci est paradoxalement une pratique incontournable de l'urbanisme d'aujourd'hui.

#### *La question écologique*

La question écologique est liée à celle de l'embellissement. Nous l'entendons ici au sens le plus large, celui de l'environnement dans toutes ses dimensions.

À l'échelle de la conception architecturale, la préoccupation écologique apparaît dans l'orientation d'une partie de la recherche architecturale vers la création d'écosystèmes économes et demandant peu d'entretien. Ces architectures dites bio-climatiques ou écologiques placent le soleil au centre de leur champ d'intérêt, par le développement de dispositifs en verrières, des atriums...

Au niveau urbain, l'environnement doit être attractif. L'exigence écologique est celle d'une bonne intégration des édifices dans les paysages urbains et naturels, une composition équilibrée du bâti et du végétal, le traitement paysager des espaces urbains (composition paysagère).

Entendu au sens le plus large, un environnement urbain attractif est celui où existent des infrastructures et des équipements suffisants et efficaces pour le fonctionnement de la ville. La concurrence mondiale entre les villes, pour



attirer les investissements et donc les richesses et l'emploi, est aussi déterminée par l'existence des équipements (culturels, éducatifs...), le réseau de transport et de communication et, aussi, l'environnement humain (niveau intellectuel général, stabilité politique) ; toutes choses qui peuvent constituer des atouts ou des entraves pour le choix d'implantation des investissements et donc pour une dynamique d'urbanisation.

### Le nouvel environnement économique et technologique

#### Urbanisme et libéralisme

La remise en cause du *tout planifié*, de la réglementation rigide et contraignante et du volontarisme en urbanisme fut accompagné d'un renouveau, presque naturel, du libéralisme économique et urbanistique.

La ville contemporaine est prise dans un environnement concurrentiel international. Son développement et son fonctionnement, dans tous les sens des termes, dépendent de sa capacité à attirer les investissements, à produire suffisamment de biens et de services, à offrir les emplois qu'il faut pour ses habitants.

Cette tendance, observable partout dans le monde, fut incarnée assez tôt - dès le début des années 1980 - par la politique *tatcherienne* au Royaume-Uni, qui favorisait un urbanisme qui laisse faire les forces du marché (notion de *market lead planning*).

A côté de la limitation du rôle de l'Etat et des collectivités locales - rôle devenant uniquement régulateur et complémentaire pour les autres acteurs de l'urbanisation - s'observe une réduction du rôle des documents de planification et d'urbanisme, par le développement d'actions d'urbanisme hors plan ou l'octroi de dérogations d'urbanisme pour attirer les investisseurs et les promoteurs immobiliers, devenus les acteurs recherchés de l'urbanisation, dans un contexte marqué par la crise économique et la raréfaction des deniers publics.

Ce contexte économique difficile conduit au développement d'un *urbanisme d'incitation* reposant sur des mesures fiscales, foncières et de marketing dont le but est d'attirer les investissements. Il met fin à un *urbanisme de contrainte* (répartition des activités selon un zonage rigide, limitation stricte des droits de construire, forte intervention de la collectivité en matière d'expropriation et de projets d'intérêt général...).

L'*urbanisme d'incitation* est aussi un urbanisme d'opportunité qui saisit les occasions et les transforme en actions d'urbanisme concrètes. De ce fait, il remet radicalement en cause l'approche urbanistique planificatrice *classique*, analysant, identifiant les besoins et programmant avant le passage à l'action.

Poussant la logique libérale à son niveau extrême, des théoriciens et des architectes, fascinés par la ville japonaise et les banlieues californiennes, font l'apologie du *chaos urbain*, d'une ville qui se fait par fragments successifs, de manière spontanée, sans planification supérieure. Il partent, en fait d'une sensibilité esthétique minoritaire et très particulière, qui valorise le chaos et l'ordre organique.

A partir de là, pouvons-nous dire que la planification urbaine et les règles d'urbanisme sont inutiles dans cet environnement ? Absolument pas.

Les investisseurs eux-mêmes et les constructeurs, en général, sont demandeurs de réglementation urbaine garantissant un environnement cohérent pour leurs réalisations et offrant un cadre rationnel commun à la multitude d'interventions particulières. Les investissements publics restent indispensables pour permettre une offre de logements pour les catégories défavorisées de la population, la réalisation de l'intérêt général (grandes infrastructures que le capital privé ne veut ou ne peut financer), la mise en place et la gestion de services urbains indispensables au bon fonctionnement de la ville, et toute action que les investisseurs privés n'ont ni la capacité conceptuelle et financière, ni la volonté de réaliser.

#### La question foncière

Dans tout cela, la question foncière est centrale. Le recours de plus en plus rare aux opérations d'expropriation à grande échelle - en vue des grandes opérations d'urbanisme -, le coût et la rareté du foncier sont déterminants dans les formes d'urbanisation.

Ainsi, la rareté du sol impose, dans certains sites, des constructions de grande hauteur. Dans d'autres sites, le coût très élevé des terrains, dans certains secteurs centraux des grandes métropoles mondiales, conduit inéluctablement à des niveaux de qualité architecturale et urbanistique susceptibles de justifier des prix immobiliers très élevés. Cette tendance s'observe aujourd'hui à Tokyo, Paris, Londres, Francfort, New York et Hong Kong, entre autres villes. Par sa qualité et celle des espaces environnants, l'architecture tend à porter - comme ce fut le cas à l'âge classique pour les monarchies absolues - le message de puissance des acteurs de l'urbanisation (entreprises et Etat pour les réalisations de prestige).

Dans tous les cas, il est observé le recours à un urbanisme intensif - par opposition à un urbanisme extensif - où chaque parcelle du sol urbain doit être construite sinon utilisée. Le style urbain qui découle de cette démarche, soucieuse d'une occupation dense des sols urbains, réhabilite automatiquement les attributs morphologiques de la ville historique : alignement, mitoyenneté, parcellaire dense...



### Les infrastructures et la dynamique urbaine

Historiquement, le développement de différents modes de transports a accompagné le développement de la ville industrielle et contemporaine. La croissance urbaine des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles est inimaginable sans l'expansion du chemin de fer, de la route, de l'autoroute, de l'avion, du métro et du tramway. En contrepartie, l'expansion de ces modes de transports n'aurait pu exister sans la croissance urbaine.

Aujourd'hui, cette relation dialectique se renforce. Les grandes villes qui sont reliées à un réseau de transports dense et multi-modal sont celles qui concentrent les activités économiques et les avantages qu'elles engendrent (emploi, recettes fiscales, équipements d'accompagnement). Elles sont encore plus avantagées quand elles sont situées à proximité de nœuds - lieux d'articulation de plusieurs modes de transports et de plusieurs fonctions - qui sont de véritables espaces de polarisation économique et urbaine attirant les activités de gestion et de production des grandes firmes qui y trouvent main d'œuvre et équipements nécessaires à l'épanouissement de leur activité.

Les autorités des grandes métropoles mondiales, conscientes de cette réalité, mettent en place des projets ambitieux d'infrastructures dont l'objectif est la réalisation des nœuds de polarisation économique que sont les plateformes multi-modales (chemin de fer, aéroport, port, autoroute) facilitant l'intensité de communication que réclament les centres d'affaires et de décision et le transport de la production et des hommes.

La globalisation de l'économie mondiale rend la performance des infrastructures de transport incontournable. Les pays, les régions et les villes qui se mettent à l'écart des investissements en infrastructures se mettent en dehors du développement économique, de la production des richesses et donc de la dynamique urbaine. Bien que ce mouvement favorisera et consolidera logiquement la suprématie des grandes métropoles mondiales déjà bien dotées en infrastructures, en potentiel humain et en équipements, toute politique urbaine ambitieuse, même dans les pays sous-développés, devra intégrer le développement des infrastructures de transport dans ses schémas urbanistiques.

Ceci dit, la performance économique n'est pas uniquement tributaire des infrastructures de transport des hommes et des biens, mais aussi de tout ce qui permet le transport massif des communications et de l'information (informatique, satellite, câble, télécopie, téléphone cellulaire). Là aussi, la relation entre urbanisation et infrastructures est une relation dialectique. Ces infrastructures se concentrent là où il y a concentration des populations et des

richesses (métropoles) et attirent elles-mêmes les populations et les investissements générateurs de richesses. Le développement des autoroutes de fibres optiques - décuplant la capacité des réseaux traditionnels - s'avère indispensable pour le bon fonctionnement des zones d'affaires, d'activités et de forte concentration humaine dans les économies avancées. L'installation de réseaux de télécommunications performants devient une préoccupation essentielle de l'aménagement urbain, mais aussi de l'aménagement du territoire.

Loin de remettre en cause le modèle d'urbanisation fondé sur la concentration des hommes et des biens, la réduction des distances et la facilité de communication des informations, issues du développement des transports et des télécommunications, favorisent la croissance urbaine comme le fit le chemin de fer au 19<sup>e</sup> siècle et la route au 20<sup>e</sup> siècle.

### Les redéploiements de la pratique urbanistique

#### *La préservation et la connaissance des patrimoines : des besoins vitaux ?*

La préservation du patrimoine bâti ancien est devenu une évidence et ses politiques ont connu une expansion planétaire depuis quelques décennies. Jadis, une préoccupation essentiellement européenne, au cours du 19<sup>e</sup> et de la première moitié du 20<sup>e</sup> siècles, elles touchent aujourd'hui la plupart des pays du monde et est encadrée par des institutions nationales et internationales.

Les objets de la préservation ne se limitent plus aux monuments et aux objets isolés. La préservation se généralise et concerne particulièrement des tissus urbains entiers (centres historiques).

Apparue dans les temps modernes (Renaissance et âge classique) et théorisée explicitement aux cours du 19<sup>e</sup> siècle (Viollet-le-Duc en France, *Sitte* dans les pays germaniques, *Ruskin* en Angleterre, *Boito* en Italie...), la préservation de l'héritage du passé est devenue comme une exigence pour l'homme contemporain, non seulement par nostalgie du passé de l'humanité ou de passés nationaux à valoriser, mais comme démarche qui trouve ces fondements dans plusieurs registres :

- un besoin esthétique que ne semblent pas satisfaire les réalisations modernes et que l'on croit combler par ce retour au passé et aux réalisations d'époques jugées, plus soucieuses de la beauté et du plaisir que peuvent procurer les espaces urbains et les objets architecturaux ;

- un besoin de savoir-faire qui s'exprime chez des sphères d'architectes qui croient trouver dans les enseignements de la composition des centres historiques des outils de régénération de la pratique du projet sur des fondements morphologiques et historiques issus de la ville traditionnelle et classique et des potentialités de leurs formes (flots et rues) ;



- un besoin de savoir historique des sociétés contemporaines. Les centres historiques témoignent du passé. Le besoin de savoir historique s'exprime dans toute la société (enseignement général de l'histoire), mais aussi dans les cercles réduits de spécialistes (historiens, archéologues, architectes...);

- le développement massif et à l'échelle mondiale de l'industrie touristique, en général, et du tourisme culturel, en particulier. Les ensembles urbains patrimoniaux deviennent, au même titre que les plages et les sites naturels un instrument de rendement économique qu'il faut préserver et présenter sous le meilleur angle à la clientèle potentielle, par l'intermédiaire de l'image et des techniques de *marketing*;

- la reconquête des centres et des centres anciens, par leur transformation et leur densification sans rupture, impose une lecture attentive des formes urbaines anciennes. Cette reconquête est un réinvestissement dans l'ancien dicté par la crise économique et les limites qui se dressent en face de l'urbanisme d'extension et de la construction par vastes ensembles périphériques.

On le voit bien dans ce qui précède, la préservation et la connaissance du patrimoine ne se limitent pas à la vénération et à la restauration de l'objet matériel, mais sont aussi une *instrumentation du passé*, c'est-à-dire une recherche de méthodes et de savoir-faire pour les projets d'avenir, comme en témoignent les recherches développées et en cours en matière d'histoire urbaine, d'exploitation des archives, de relecture des textes, des traités et des codes d'architecture et d'urbanisme, traditionnels et classiques. En réalité, la préservation de l'héritage du passé est une œuvre culturelle totale qui ne touche pas seulement à la lecture et au relevé direct des formes anciennes comme le croient certains architectes.

Ceci dit, l'instrumentation du passé et du patrimoine présente des dangers :

- une préservation muséale du patrimoine qui fait des centres historiques préservés des havres sans vie dans un monde qui change rapidement et des entités non articulées et non adaptées à la condition de la ville contemporaine. Inversement, le développement de l'industrie touristique culturelle et la pression de l'urbanisation peuvent constituer des atteintes à l'intégrité physique du patrimoine par le fait des actions nécessaires à l'adaptation des espaces anciens aux exigences de la modernisation et de la consommation ;

- une reproduction pseudo-vernaculaire des principes spatiaux et formels du passé sans prise en compte des problèmes de la ville contemporaine. Le risque de cette démarche de projet revendiquée par nombre d'architectes du courant dit post-moderne est la production de coquilles vides qui, d'une part, ne répondent pas aux exigences fonctionnelles actuelles et, d'autre part, n'ont pas la force du message esthétique des ensembles anciens ;

### *Les instruments d'urbanisme : vers une nouvelle approche*

Mais, les voies tracées par les approches morphologiques et la composition urbaine imposeront, directement ou indirectement, aux instruments de planification urbaine une plus grande attention pour les formes urbaines, pour l'architecture et les styles urbains, pour la qualité des espaces publics, pour les paysages, sites et patrimoines naturels et culturels classés.

Nul ne peut nier qu'à travers le type d'enseignement dispensé dans les écoles d'architecture, les projets urbanistiques soumis aux concours et l'évolution des instruments d'urbanisme, un urbanisme de type néo-haussmannien se développe, qui recherche la continuité avec les tissus urbains existants et adopte les solutions *modestes* de génération des espaces urbains que sont la rue, le boulevard, les constructions de hauteur respectant la silhouette urbaine et la relation morphologique entre la voirie et le bâtiment. Ces solutions sont généralement jugées plus adaptées aux exigences économiques, aux souhaits de l'opinion publique et au bon sens que les mythes technologiques que sont les constructions de grande hauteur, les grands équipements et infrastructures (notamment les autoroutes) coupés de leur environnement et gaspillant de vastes terrains urbains, n'arrivent pas à satisfaire.

L'urbanisme *néo-haussmannien*, en réduisant l'échelle d'intervention urbanistique, fait du P.O.S. - mais un P.O.S. revu et corrigé - l'instrument idéal de l'urbanisation, beaucoup plus que le schéma ou le plan directeur. Le quartier est l'échelle logique d'intervention de cet urbanisme ; la *vieille* notion de quartier a, en effet, l'avantage d'introduire les concepts clés d'identité, d'autonomie, de mixité fonctionnelle et de peuplement, qui sont indispensables à une vie urbaine équilibrée.

Mais est-ce que cela veut dire que l'urbanisme directeur est en voie de disparition ? Nous ne le croyons pas. L'urbanisme réglementaire directeur fondé sur les instruments (plans et règlements) reste obligatoire dans la plupart des contextes pour une gestion et une programmation de l'urbanisation. Ils continueront à assurer leur rôle programmatique (équipements d'intérêt général, infrastructures et servitudes) et à constituer les éléments de référence des pouvoirs publics en matière de prévision de l'urbanisation.

Ceci dit, des actions d'urbanisme de plus en plus nombreuses échappent à la planification *a priori*. Les projets des grands équipements d'intérêt local, régional, national ou même international constituent souvent des opportunités à saisir et auxquels des facilités foncières doivent être offertes. Avec la rarefaction des deniers publics, leur réalisation fera appel au partenariat privé. Leurs effets stratégiques sur l'urbanisation sont importants car ils constituent



des facteurs d'entraînement pour d'autres secteurs (infrastructures, équipements publics, promotion immobilière).

Plus modestement, la requalification du cadre de vie local mettra en œuvre des opérations ponctuelles qui ne sont pas nécessairement prévues par les instruments d'urbanisme traditionnels : réaménagement d'un espace public, création d'un espace vert, localisation d'un équipement dans une parcelle libre...

Globalement, le recul - et non la disparition - des instruments de la planification urbaine a mis à l'honneur le concept de *projet urbain* employé pour qualifier indifféremment les nouvelles pratiques urbanistiques.

### *Le projet urbain (voir aussi le chapitre 1)*

Après l'échec de l'utopie du *tout planifié* fondée sur le concept de programmation préalable de l'urbanisation (analyse linéaire des besoins et définition d'outils théoriques à long terme : plans et grilles), un concept nouveau est à la mode parmi les décideurs, les théoriciens et les professionnels de l'urbanisme. Il s'agit du *projet urbain*.

Le *projet urbain* peut être défini comme l'antithèse du *tout planifié* et désigne des approches réactives et multi-signifiantes de la transformation des espaces urbains, des approches flexibles et intégrant différents acteurs.

Il existe deux significations non contradictoires du concept de projet urbain.

- Le projet urbain renvoie d'une part à la composition des formes urbaines (signification dominante chez les architectes et les *urban designers*) et, d'autre part, à un processus de décision, de concertation et de négociation (signification dominante chez les décideurs et les acteurs économiques et sociaux de l'urbanisme).

En tant que projet de composition des formes urbaines, le projet urbain remet à l'honneur des notions ignorées par l'urbanisme du *tout planifié*. Nous présentons brièvement, dans ce qui suit, les orientations majeures de la démarche que les architectes appellent le projet urbain :

- l'ordonnancement des tracés urbains par le recours à des dispositifs de composition puisés dans la ville historique, particulièrement l'axialité, voire la symétrie, pour recréer le boulevard urbain ;
- la hiérarchisation des espaces publics et la combinaison des échelles de composition, ainsi que l'articulation des édifices et des formes urbaines par l'identification et l'application d'un mode d'intégration de l'édifice dans l'îlot, le quartier et la ville ;

- la mixité fonctionnelle des zones et des voiries urbaines (habitat-activités et différents types d'activités) et la déconnexion relative entre la forme et la fonction (à l'opposé du zonage mono-fonctionnel) ;

- les notions d'esthétique urbaine et d'embellissement (voir paragraphe ci-dessus) ;

- la production de la ville par fragments cohérents morphologiquement et maîtrisables par leur échelle d'intervention (notion de zonage morphologique qui remplace celle de zonage fonctionnel).

- Du côté des décideurs et des acteurs économiques et sociaux impliqués dans le projet d'urbanisme, le concept de projet urbain renvoie à un système de décision non linéaire, décentralisé et souple, qui autorise :

- les aller-retour dans l'élaboration du projet et la correction des erreurs passées ;

- les dérogations - quand il le faut - aux rigidités des instruments d'urbanisme réglementaires, pour accorder des permis de construire ou réaliser des activités non prévues par la planification urbaine *traditionnelle* ;

- l'accueil des opportunités diversifiées d'investissement et de financement des actions d'urbanisme qui, par conséquent, ne se laisse pas enfermer dans les cadres stricts des schémas et instruments d'urbanisme de longue durée ;

- la concertation, voire la participation, la plus large des acteurs de l'urbanisation dans l'élaboration du projet (élus, acteurs économiques, associations) pour en faire une œuvre collective et non technique et bureaucratique.

Malgré la polysémie du concept de projet urbain, nul ne peut nier qu'il constitue un développement positif par rapport aux pratiques précédentes ne serait-ce qu'en réhabilitant, aussi bien, la ville comme forme (composition des formes matérielles de la ville) que la ville comme processus (mécanismes de décisions, prise en compte des acteurs urbains, leurs intérêts et leurs désirs).

Enfin, la réussite de la démarche du projet urbain dépend du contexte de sa mise en œuvre, qui est plus ou moins ouvert à une pratique démocratique, décentralisée et libérale de l'urbanisme, et est plus ou moins marqué par le poids de la planification urbaine *traditionnelle*.

### *La réhabilitation urbaine, une politique symptomatique*

La meilleure preuve de l'échec de la planification totale est certainement la mise en place, au cours de ces dernières années, de politiques destinées à sauver et à intégrer à la ville les ensembles urbains marginaux, en un mot, à réhabiliter le produit le plus emblématique de la ville contemporaine : les grands ensembles d'habitat.



La production d'un habitat de masse au cours des décennies 50, 60 et 70, dans les pays développés et un grand nombre de pays sous-développement, pose aujourd'hui aux sociétés contemporaines un problème double : architectural et urbanistique, d'une part, et social et économique, d'autre part.

Sur le plan architectural et urbanistique, le cadre bâti, ainsi produit, présente des formes homogénéisées jusqu'à l'uniformité et la perte d'identité, sous le prétexte de la production en série des bâtiments, de la standardisation et de la préfabrication ; plus grave encore, ce cadre bâti vieillit rapidement, réclame des finitions coûteuses et des travaux d'entretien sans cesse renouvelés. Étant fonctionnellement destiné à l'habitat, il renforce la division de la ville en zones mono-fonctionnelles. Des *rues* et des espaces verts *publics* séparent des unités d'habitations et des banlieues-dortoirs. Le résultat urbanistique est un tissu urbain discontinu et désarticulé qui ne peut prétendre rivaliser avec la ville historique au tissu continu et aux fonctions riches et imbriquées.

Les effets sociaux et économiques aggravent la situation : risques d'explosion sociale, sous-emploi, sous-équipement dus à la concentration de populations marginalisées pour lesquelles il est impossible de s'identifier à un tel cadre bâti. Ces effets placent l'action sociale et économique parmi les priorités de l'action urbanistique.

La reconnaissance de l'échec du parti architectural et urbain des années 50, 60 et 70, et les problèmes sociaux et économiques des populations des grands ensembles imposent aux décideurs et aux techniciens une œuvre d'intégration des quartiers marginaux dans la ville, c'est-à-dire leur réhabilitation par :

- Une intervention technique : La réparation des dysfonctionnements techniques dans le but d'améliorer le confort physique des logements et de compenser les carences d'entretien et les défauts de la construction initiale (espaces communs dans les immeubles, chauffage, isolation, réseau électrique, étanchéité, aspect des façades...).
- Une intervention urbanistique : Par l'aménagement d'espaces extérieurs publics, la restructuration du quartier (dé-densification, intégration d'équipements), l'articulation morphologique au reste de la ville, résolution des problèmes fonciers...
- Une intervention sociale et économique : Par le développement des services et des activités économiques et sociales de proximité (notion de revitalisation des quartiers), création d'équipements publics, encouragement de l'investissement commercial et industriel en vue de la création d'emplois et de la valorisation de ces quartiers (incitations fiscales et foncières).
- Une intervention sur les modes de décision et de gestion : Par une décentralisation de la gestion des organismes gérants, la mise en place de structures de proximité pour la gestion des problèmes spécifiques du quartier et de ses

habitants, l'encouragement de la participation des habitants, par la création de structures pour la gestion des charges, du nettoyage, de l'entretien...

Les politiques de réhabilitation - on parle aussi de politique de la ville, terme plus générique - peuvent englober ces quatre registres ou se limiter à certains, selon le contexte de leur mise en œuvre (possibilités budgétaires, volonté politique, demande sociale).

Développées depuis au moins deux décennies dans les pays avancés, les politiques de réhabilitation connaissent un début d'application dans les pays sous-développés. Mais, dans les deux cas, elles sont symptomatiques d'une situation de crise des sociétés urbaines, marquée par la marginalisation d'une proportion grandissante de la population citadine et de ses lieux de résidence ; c'est aussi des réponses aux risques réels d'explosion sociale : en France, la mise en place sérieuse d'une politique de la ville a fait suite aux émeutes des banlieues des grandes villes ; les émeutes de *Los Angeles* sont un cas exemplaire car elles ont touché le paradigme de la métropole contemporaine et de la société de consommation ; dans les pays sous-développés, les quartiers marginaux sont souvent des espaces de non droit, d'absence de l'État, d'un rejet des modèles d'urbanisation imposés, d'agitation sociale et politique...

Alors que dans les pays développés, la question de la réhabilitation concerne essentiellement les grands ensembles périphériques dans un contexte de relative stagnation démographique, elle prend dans les pays sous-développés - dont le nôtre - une ampleur effrayante. En effet, aux grands ensembles inadaptés produits par les États dans le cadre du développement planifié, du mythe du décollage économique et de la maîtrise de l'urbanisation par la planification, s'ajoutent des ensembles urbains dits spontanés ou illicites, ainsi que des centres villes longtemps abandonnés à leur sort ; tout cela aggravé par une croissance démographique forte et généralement maintenue, un taux de croissance urbaine rapide, une expansion spatiale des villes et une raréfaction des ressources publiques. Incapables de financer la production et l'entretien de l'espace urbain, les États de ces pays, aidés par les institutions financières internationales offrant des prêts d'ajustement (notamment la Banque mondiale), instituent des politiques de gestion de la précarité, dans le but de réduire les effets de la marginalité urbaine : réduction des normes de surface et d'équipement des quartiers à créer, régularisation foncière et immobilière (notion de sécurité foncière), offre d'un minimum de services urbains...

Enfin, retenons que la problématique de l'urbanisation ne saurait ignorer la dichotomie de nos villes : des espaces *officiels* et réglementés côtoient des espaces *informels* échappant à la réglementation et à la planification urbaine et, parfois, à l'ordre social établi.



## De la marginalisation de l'architecte-urbaniste

### Le cas de l'architecte-architecte

D'abord, au niveau de la pratique architecturale proprement dite, l'architecte est confronté aujourd'hui à la question de sa place dans la production de l'espace bâti. Dans beaucoup de pays, notamment latins et dans leur sillage un pays comme le nôtre, l'architecte continue à être l'artiste à statut libéral, tel que l'ont défini les codifications du 19<sup>e</sup> siècle. Mais ce faisant, son rôle économique paraît de plus en plus menacé avec le développement de la promotion immobilière, de l'ingénierie et de la concurrence internationale.

Dans les pays développés, l'architecte libéral isolé est menacé par la puissance des grandes entreprises du bâtiment et des travaux publics, qui disposent de moyens d'études (outils informatiques), de financement et de réalisation colossaux. Par contre, dans les pays sous-développés, le flou qui recouvre la fonction architecturale pour les acteurs sociaux font de l'architecte un agent auquel on fait appel, uniquement et pas toujours, pour l'obtention du permis de construire.

Pour pratiquer leur métier, les architectes sont appelés notamment à se constituer en groupements, afin de préserver un rôle social minimal qui ne se limite pas à celui d'un passage obligé pour la délivrance du permis de construire. Cela passe aussi par un changement profond du contenu de l'enseignement architectural, qui doit intégrer réellement les dimensions économique et juridique de la chaîne de construction, mais aussi par le changement de la vision qu'a l'architecte de son métier et qu'ont en ses clients, c'est-à-dire la société dans son ensemble.

### Le cas de l'architecte-urbaniste

Sur le plan urbanistique, la situation est plus compliquée encore. De prime abord, la dissociation entre la pratique architecturale et urbanistique - même si elle est largement remise en cause aujourd'hui - a laissé des traces profondes entre la pratique urbanistique et la pratique architecturale. Le développement d'un enseignement et d'une pratique de l'urbanisme laissant de côté la forme physique et l'espace, pour se consacrer à des analyses privilégiant l'apport des sciences humaines et sociales, a contribué à dissocier les deux disciplines - architecture et urbanisme.

Or, l'architecte a toujours voulu donner à sa pratique du projet une assise sociale et se considère souvent, comme le principal investi de la mission de transformer la ville et de donner un *projet de ville* à la société - figure de l'architecte démiurge. Ainsi, s'explique la réaction de groupes d'architectes à

la dissociation entre architecture et urbanisme, qui s'exprime par la réintroduction de la dimension spatiale dans les études urbaines et la mise en place de méthodes d'analyse de la ville dites morphologiques.

Mais peut-on croire que le développement d'études sur les formes des villes puisse constituer, dans le monde d'aujourd'hui, une réponse satisfaisante au problème urbain ? Plusieurs données nous autorisent à en douter. Premièrement, la pratique urbanistique, de plus en plus complexe, ne saurait être l'apanage d'un groupe (celui des architectes) ou de groupes professionnels (notion de pluridisciplinarité) ; elle n'est pas l'affaire des experts mais des acteurs divers qui participent à la réalisation du projet d'urbanisme : décideurs locaux, acteurs économiques (investisseurs, entreprises), acteurs culturels et sociaux (société civile), auxquels s'ajoutent les professionnels détenteurs d'un savoir technique et scientifique en matière d'urbanisme.

Dans ce schéma, l'architecte-urbaniste est un acteur parmi d'autres dont le rôle en urbanisme est de mettre en forme des espaces urbains et le cadre bâti à une échelle mineure et de contrôler leur qualité esthétique. Ce rôle n'est pas facile étant donné le poids de la réglementation urbanistique et le processus d'aménagement des espaces urbains qui échappe de plusieurs points de vue à la volonté de l'architecte-urbaniste (rapidité des mutations urbaines, décisions politiques, centralisation du droit de l'urbanisme, intervenants motivés uniquement par des considérations utilitaires...).

En fait, et face à une telle situation, l'architecte-urbaniste est appelé à faire preuve de modestie dans son rapport à l'espace urbain et aux autres acteurs de l'urbanisation.

L'architecte artisan-entrepreneur des sociétés traditionnelles et l'architecte ingénieur-maître d'ouvrage délégué des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles ne sont plus. Même l'architecte libéral, que nous avons connu depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, est en train de changer de statut sous nos yeux.

## Spécificités algériennes

Le constat établi ci-dessus, à propos des tendances lourdes de l'urbanisme mondial, s'applique en grande partie à la situation algérienne et à son évolution prévisible et peut être utilisé comme une grille d'évaluation de la situation algérienne par rapport à la situation mondiale, permettant d'identifier les écarts et les convergences.

Mais, le cas algérien pose des problèmes spécifiques - proposés ici brièvement et sous forme interrogative en guise de conclusion. Nous considérons ces problèmes comme des urgences pour les acteurs de la pratique urbanistique à



l'avenir. Cette pratique elle-même est en voie de redéfinition face aux exigences d'une réalité urbaine, sociale, économique et politique, complexe et en mutation rapide.

### Réalités de la ville algérienne

L'intérêt pour les questions d'urbanisme en Algérie est réel et le climat de réflexion est plus favorable qu'il y quelques années : développement d'une politique spécifique pour le Grand-Alger et les grandes villes ; nouveau cadre réglementaire (voir les chapitres 6, 7 et 8) ; relative prise de conscience de l'opinion publique face à la dégradation de son cadre de vie et aux dysfonctionnements urbains ; formation d'un nombre croissant d'architectes et d'urbanistes.

Cette évolution devrait favoriser, croyons-nous, une réflexion et une action sur l'espace urbain en Algérie selon deux directions opposées en apparence mais complémentaires en réalité :

- une *recomposition des territoires urbains algériens*, qui concerne essentiellement les aires périphériques des grandes villes et les tissus urbains en formation dans les moyennes et petites villes algériennes ;
- et une *reconquête des centres urbains* : aussi bien les centres urbains hérités de l'époque coloniale - qui constituent l'essentiel de nos centres villes - que les centres anciens ;

En fait, le *projet* de la ville algérienne d'aujourd'hui comporte deux projets de ville : celui d'une ville *nouvelle* en formation sur les plans morphologique et fonctionnel et celui d'une ville *préexistante*.

### Un urbanisme pour une périphérie chaotique et en formation

En périphérie, la concentration de l'habitat et l'afflux d'activités de commerce, de stockage, de production, recomposent, aujourd'hui, nos aires périurbaines en territoires contrastés entre l'archaïsme des formes urbaines héritées de la colonisation, les grands ensembles d'habitations des premières décennies de l'indépendance, de nouveaux lotissements d'habitat intégrant des activités économiques diverses, des îlots d'habitat précaire, un maillage d'infrastructures et des grands équipements.

Dans cette dynamique urbaine, plusieurs stratégies se côtoient. Ces territoires, sans unité ni homogénéité, offrent une pluralité des stratégies, des échelles et des formes urbaines et constituent autant de *fragments de ville* en quête d'identités et de devenirs urbains.

Comment construire et restructurer ces territoires ? Quels sont les matériaux urbains qui devraient permettre cette construction et cette restructuration ? Comment se fera la lente intégration des territoires périphériques dans les organismes urbains ?

### Un urbanisme pour la reconquête des centres villes et des centres anciens

À côté du projet de recomposition des territoires périurbains, se pose le problème de réhabilitation et de sauvegarde des villes anciennes (*casbahs* ou *médinas* et centres coloniaux), avec des formes d'intervention sur l'espace historique à débattre, à analyser et à évaluer.

Quelles sont les différentes stratégies développées ? Comment sera résolue l'équation classique entre rajeunissement ou préservation, création ou conservation ? Quel sera le degré de liberté toléré pour les interventions futures ? Quelle marge de manœuvre nous laissent la dégradation avancée de notre patrimoine urbain, l'aspiration légitime de ses habitants au confort moderne, le coût financier de la préservation, les lourdeurs politiques et sociales... ?

Spécifiquement, l'héritage urbain datant de l'époque coloniale souffre d'un manque d'entretien évident, en dépit du fait qu'il représente l'essentiel de nos espaces centraux. Parfois, il présente des signes d'archaïsme indiscutables. Nombre de centres de villages et de bourgs coloniaux sont devenus, par la force des choses, de véritables centres pour des villes plus ou moins importantes ; appelés à assumer cette fonction, il ne sont guère préparés par du manque d'entretien et la vétusté du cadre bâti et parfois par des qualités morphologiques médiocres (architecture, gabarits...). Ce constat impose, çà et là, des opérations de rénovation et de restructuration qu'il est difficile d'imaginer dans la conjoncture actuelle.

### Éléments d'orientation pour la recherche urbanistique en Algérie

Ainsi, nous croyons que la réalité urbaine en Algérie dicte une redistribution de la pratique urbanistique, qui est aussi une redistribution de la recherche en urbanisme. Cette dernière, toujours à l'état embryonnaire, reste prisonnière d'une approche peu opérationnelle des questions urbaines (champs d'intérêt apportant peu à la pratique urbanistique, méthodes caduques...). Pour plus d'efficacité, elle doit tenir compte de la réalité urbaine et orienter ses investigations dans les deux directions évoquées ci-dessus :

- Dans la banlieue et les aires périurbaines, nous sommes confrontés à l'hypothèse d'une *construction de la ville*, d'une expansion de la ville dense sur des aires d'urbanisation discontinues et contrastées.



• Dans les centres urbains, nous sommes confrontés à un terrain polémique où les interventions multiples impliquent débats et risques.

L'observation des mutations et des projets en cours, dans les deux cas, est le seul moyen de connaître l'idée de ville qui se forme, aujourd'hui en Algérie. En deux mots, c'est le seul moyen d'identifier le projet de la ville algérienne.

La mise en perspective des mutations et des projets, par la recherche urbanistique, doit viser les résultats suivants :

- contribuer à l'élaboration d'un savoir sur la ville, sa forme et ses formes architecturales ;
- formaliser un projet pour les zones périurbaines et centrales en constituant un appareil critique et méthodologique en forgeant de nouveaux outils pour la maîtrise de la forme urbaine des sites en mutation ;
- comprendre les évolutions rapides de l'urbanisme algérien contemporain, en montrant les nouveaux rapports entre les stratégies, les projets, les morphologies urbaines et les types architecturaux.

Ainsi définie, la recherche urbanistique met en relation les projets architecturaux et urbains avec des formes urbaines en mutation. D'abord en ce qui concerne la recomposition du territoire urbain, cette recherche fera la chronique de la recomposition des espaces et ses relations avec les devenirs urbains locaux et la mutation des identités urbaines. Il faudra mettre en perspective, les projets qui remodelent la périphérie, en les reliant à l'histoire des sites et aux enjeux qui les entourent. Nos connaissances, en ce domaine, restent fort limitées. Ensuite, en ce qui concerne les centres historiques, la recherche doit se poursuivre dans le sens de la connaissance des patrimoines, une connaissance impérative pour le ressourcement des savoir-faire et des principes contemporains de l'urbanisme et pour une juste évaluation du rapport entre la tradition et la modernité et de leur apport dans le projet d'urbanisme. Elle analysera et évaluera aussi les stratégies préconisées et la multiplicité des interventions possibles sur le patrimoine urbain.

### Priorités de la pratique urbanistique en Algérie

Après avoir décrit globalement la réalité urbaine algérienne. Il apparaît que les problèmes actuels et urgents de la ville algérienne sont multiples. Leur inventaire touche aussi bien à la question du centre-ville ou des centres-villes, celle des centres historiques, celle de la périphérie, des banlieues et du développement équilibré des territoires urbains, celle des transports et des infrastructures, celle de l'environnement et des espaces verts, celle du cadre de vie des citoyens.

Pour être efficaces, les urbanistes - et tous les autres acteurs de l'urbanisme - sont appelés à définir des priorités pour leur action. Nous classons ces priorités en trois registres :

- Améliorer la maîtrise de la croissance urbaine en améliorant la maîtrise de ses instruments ;
- Améliorer le cadre de vie général des citoyens (services urbains et modalités de gestion, équipements, infrastructures, environnement...) ;
- Améliorer la maîtrise et la qualité des outils opérationnels de développement de l'espace urbain que sont le projet architectural et urbain, recomposer les espaces publics et revitaliser les espaces d'habitat.

### Une croissance urbaine difficile à gérer (voir aussi le chapitre 8)

D'abord, il est utile de s'interroger sur les instruments d'urbanisme produits, la pertinence de leurs méthodologies et de leurs objectifs, par rapport aux grandes tendances de l'urbanisme contemporain et la réalité de la ville algérienne. Quelles améliorations, les nouveaux instruments sont-ils censés apporter par rapport à la situation antécédente sur le plan de la maîtrise de la croissance urbaine de la ville algérienne ?

Il est certain que le Grand projet urbain (G.P.U.), en tant que nouvelle approche de la transformation urbaine expérimentée à Alger, constitue une rupture par rapport aux anciens modes de planification. Quelle place réserve-t-il à la planification et à la législation urbaines ? Dans quelle mesure représente-t-il un outil prospectif efficace, en comparaison des expériences qu'a connues la ville algérienne depuis des décennies ? Dans quelle mesure réduit-il le décalage entre diagnostic et réalité urbaine, d'une part, et les politiques et leur mise en œuvre, d'autre part ?

Il y a lieu de s'interroger aussi sur le rôle des pouvoirs publics et les effets qu'aura leur désengagement des services publics et la raréfaction des ressources et des subventions publiques.

Une autre urgence est la faiblesse des institutions et des finances municipales : l'existence embryonnaire des services techniques dans les collectivités locales ; l'inefficacité, la lenteur et la centralisation des instruments fiscaux pour la collecte et la distribution de l'impôt ; l'endettement des collectivités locales ; la démocratie locale très imparfaite ; la gestion foncière irrationnelle (enchevêtrement des statuts fonciers, occupations indues des sols)... Toutes ses faiblesses sont des entraves réelles à une prise en charge effective, qualitative et raisonnée de la gestion de la croissance urbaine.



### *Une qualité des espaces de vie, des services urbains et de l'environnement*

La ville algérienne, comme toutes les villes des pays sous-développés, est confrontée à la question cruciale des infrastructures urbaines et des transports, notamment en commun. L'amélioration des prestations offertes aux citadins en matière de services urbains (transports collectifs, eau, assainissement, élimination des déchets, services administratifs, sociaux, sanitaires et culturels) conditionne l'amélioration de la vie quotidienne et la réduction des inégalités sociales. Autrement dit, elle conditionne la réussite de l'œuvre urbanistique dans son ensemble.

Là aussi, des difficultés sont à noter : l'investissement public défaillant et coûteux dans le domaine des infrastructures et des équipements (voirie urbaine, réseaux, équipements collectifs). Cet investissement est même illusoire dans la situation économique actuelle. Par ailleurs, l'exploitation et l'entretien des services urbains sont un casse-tête pour le décideur et le citoyen.

En outre, dans le nouvel environnement économique marqué par la disparition de l'Etat-Providence et l'absence de substrat économique dans des villes surpeuplées, la pauvreté et la marginalité urbaines, le chômage, la criminalité et l'économie dite *parasitaire* gagnent du terrain, dans des secteurs entiers des villes. Des problèmes de santé et d'enseignement qu'on a cru avoir réglé définitivement réapparaissent et exigent un traitement urgent.

Face à ces problèmes, les autres dimensions de la qualité de l'environnement urbain deviennent secondaires. Environnement, paysages urbains, espaces de loisirs, espaces verts, qualité de l'espace bâti et espaces publics, bien qu'ils émergent, aujourd'hui, dans certains discours et dans des projets *exceptionnels*, comme par exemple la nouvelle approche algéroise, restent des thèmes assez marginaux.

### *Le projet urbain et architectural et la revitalisation des espaces d'habitat*

La recomposition des espaces publics et les réalisations architecturales novatrices sont des outils incontestables d'amélioration et de développement de la ville contemporaine. Les territoires des villes algériennes doivent être réinvestis par une œuvre de densification qui recrée la ville de l'intérieur et se présente comme une alternative, la seule peut-être, au développement en tache d'huile qui consomme les sols urbains sans produire des espaces d'urbanité dignes de ce nom.

Les espaces d'habitat, grands ensembles ou du centre, sont autant de quartiers qui requièrent une requalification ou une réhabilitation urgentes et impliquant

acteurs économiques, habitants, techniciens (architectes et urbanistes) et gestionnaires.

La réhabilitation des quartiers dégradés doit s'accompagner d'une offre de logements importante, mais surtout diversifiée, afin que les nouveaux espaces de logements et les équipements d'accompagnement contribuent à la régénération des centres des villes et des périphéries.

C'est là la mission et l'avenir du maître d'œuvre des projets architecturaux et urbains qu'est l'architecte-urbaniste algérien.



## CONCLUSION

La ville contemporaine se développe dans un environnement complexe et difficile. Complexe, car il n'existe pas aujourd'hui de modèle universellement reconnu de l'espace, celui-ci est devenu le produit d'une multitude d'acteurs et de stratégies. Difficile, car la ville contemporaine est prise dans la concurrence économique mondiale. Les villes les moins dotées en équipements, en infrastructures et dont l'environnement est peu attractif spatialement, économiquement et humainement, seront les plus défavorisées. Les investissements producteurs de richesse, de bien-être et de cadre de vie qualitatif les éviteront et elles continueront à traîner une image négative.

Dans cette perspective, il est à craindre que les villes du monde sous-développé, en marge de la globalisation, dont nos villes, feront les frais d'une urbanisation mondiale à deux vitesses : d'une part, des villes développées dont l'environnement urbain est agréable et attractif, et d'autre part, des villes sous-développées, marginales, se contentant de standards bas de vie urbaine.

Mais ce pessimisme doit être tempéré, car les tensions spatiales et sociales dans les villes sont aussi des signes d'un développement conflictuel, mais d'un développement quand-même, comme l'a montré l'expérience historique des villes européennes confrontées au choc de la révolution industrielle.



## ENCADRE 9

La ville contemporaine est un phénomène fondamentalement différent, par sa nature, ses enjeux et sa complexité, de ce qu'on appelait ville dans les sociétés traditionnelles et préindustrielles. Pour clore cet essai par où nous l'avons commencé - la ville dans le développement historique - , nous proposons un texte tiré de l'essai de Michel Freitag intitulé *Architecture et société*. L'auteur y montre la différence fondamentale entre les deux villes - la contemporaine et l'historique - et nous invite à réfléchir sur le devenir de nos villes :

*"Le passage du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle marque peut-être la plus saisissante rupture que l'histoire de l'architecture (comprise selon le sens commun du terme qui l'associe au travail spécialisé de l'architecte) ait connue depuis qu'elle est née avec l'apparition des villes dans les Empires et les Cités-Etats de l'Antiquité et depuis que, pour l'Occident, elle est redevenue consciente d'elle-même dans les villes communales de la fin du Moyen Age et à la Renaissance.*

*Cette rupture s'exprime d'abord dans le fait que le nouveau concept d'urbanisation (et de "société urbanisée") n'a plus grand chose de commun avec la notion traditionnelle qui désignait la création de nouvelles villes et la croissance des villes anciennes à l'intérieur d'un monde environnant non urbanisé, comme par exemple dans l'Antiquité classique ou au Moyen Age, ou même déjà dans la civilisation de Mohenjo-Daro, ou dans certaines régions de l'Amérique précolombienne. Chaque ville traditionnelle formait alors une réalité singulière et fortement autonome ; elle possédait une organisation sociale et spatiale obéissant à un principe de cohérence et d'intégration propre qui lui permettait de s'assimiler de manière spécifique les influences extérieures qu'elle subissait, à la manière d'un organisme. Du même coup, chaque ville avait aussi sa campagne propre, à laquelle elle se trouvait liée par des rapports d'opposition et de complémentarité, d'échange et de domination (ou de dominance). En un mot, chaque ville possédait une identité, non pas seulement symbolique, mais concrète, qu'elle partageait avec ses habitants comme une manière d'être.*

*Pour comprendre le nouveau phénomène d'urbanisation, il faut au contraire abandonner ce concept de ville, et parler plutôt d'agglomération. Certes les nouvelles agglomérations, grandes ou petites, de la société*

*urbanisée se sont le plus souvent formées autour de noyaux anciens, mais leur croissance ne représente plus un développement des villes ou des villages traditionnels qui leur ont en quelque sorte servi de catalyseurs, elle signifie plutôt en même temps leur étouffement et leur éclatement. L'ordre endogène, unitaire et relativement stable de la ville traditionnelle fait place dans l'agglomération à une logique dynamique d'accumulation et de différenciation, qui entraîne aussi bien des processus de dispersion moléculaire que des mécanismes cumulatifs de condensation et de concentration molaire. L'organisation d'ensemble y obéit désormais à une pluralité de facteurs déterminants qui ne sont plus soumis eux-mêmes à aucun principe a priori et unitaire d'intégration, mais qui ressortissent chacun séparément de niveaux ou d'échelles spatiales et sociales hétérogènes, à caractère tantôt infra-urbain et tantôt supra-urbain : qu'on pense à l'hétérogénéité des échelles impliquées dans les multiples modes de transport et les différentes sortes de trafic (aéroports, autoroutes, chemins de fer, systèmes routiers métropolitains et suburbains, résidus ou réaménagements de circulation piétonnière, hiérarchie des médias qui assurent la communication, le contrôle et l'influence symbolique, etc.) ; qu'on pense aux différences d'échelle qui séparent et où s'entrelacent les modes et les niveaux de vie, les types d'activité, les genres de travail et d'occupation, les modes de consommation, les formes de loisirs, etc. ; qu'on se réfère enfin à l'hétérogénéité des institutions, des organismes, des systèmes de régulation, des groupes de pression qui interviennent dans le champ des "décisions urbanistiques" : paliers de gouvernement, superpositions des marchés immobiliers, hiérarchie des promoteurs et des entreprises, variété des groupes d'intérêts réunissant les "usagers" ou les habitants (résidents de quartier, commerçants, militants de mouvements divers, tout cela stratifié et diversifié de façons multiples en des associations locales, économiques, politiques, culturelles, idéologiques, identitaires ou utilitaires de toutes sortes). On assiste ainsi, par l'effet du jeu de tous ces facteurs hétérogènes et de tous ces modes d'appartenance entrecroisés, à une véritable décomposition de l'unité de l'espace urbain, non seulement horizontalement mais aussi verticalement, non seulement matériellement mais aussi symboliquement, non seulement économiquement mais aussi politiquement et idéologiquement. L'agglomération moderne a ainsi perdu tout rapport avec la polis, elle est devenue une succession, un assemblage, une sériation, une interférence de "procès" et d'"événements urbanistiques" instables, qui surgissent chacun à l'intersection de multiples lignes de force émanant d'espaces sociaux, économiques, politiques, symboliques, voire historiques, hétérogènes".*



## Définition de notions clés

### *Acte d'urbanisme*

Toute action transformant l'espace urbain : construction, lotissement, démolition. L'acte d'urbanisme peut concerner des échelles multiples. L'occupation d'une parcelle de terrain est un acte d'urbanisme, comme l'est une opération de grande envergure. L'acte d'urbanisme est encadré par des instruments d'urbanisme (plans et règlements).

### *Aménagement*

Organisation de l'espace. Ce terme est plus générique que le terme urbanisme, il renvoie à plusieurs échelles : de l'aménagement du territoire relevant de choix politiques, économiques, sociaux et écologiques de la collectivité, à l'aménagement de parcelles et d'îlots (*Urban Design* chez les Anglo-saxons), en passant par l'aménagement urbain proprement dit.

### *Analyse urbaine*

Etude de la structure urbaine dans toutes ses dimensions : économique, sociale, démographique, physique et morphologique pour en dégager des données considérées comme objectives et utiles à la planification urbaine. Il existe plusieurs approches de l'analyse urbaine qui peuvent être classées en deux grandes tendances : fonctionnaliste et morphologique.

### *Charte d'Athènes*

Document élaboré en 1933 par les C.I.A.M. (Congrès internationaux d'architecture moderne) ; il fut, pendant des décennies, la bible de l'urbanisme fonctionnaliste dont les principes reposent sur l'identification et la satisfaction des *besoins humains* (habitation, travail, délassement, circulation). La Charte d'Athènes a eu une grande influence sur la pratique de l'urbanisme, après la deuxième guerre mondiale et son empreinte est encore visible dans l'urbanisme contemporain et dans les espaces urbains.



### Composition urbaine

Partie et pratique de l'urbanisme traitant de la mise en forme urbaine, particulièrement de l'espace public. Elle se rattache à l'art urbain classique qui accordait une grande place à l'esthétique urbaine et des règles de formalisation de l'espace urbain (axialité, symétrie, hiérarchie des espaces).

### Droits de construire

Droits dont dispose un propriétaire pour l'occupation de sa parcelle. Ils expriment la densité d'occupation maximale autorisée par le règlement urbain défini par les instruments d'urbanisme, et se traduisent par le Coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) et le Coefficient d'emprise au sol (C.E.S.).

### Droit de l'urbanisme

Ensemble des textes législatifs (lois, ordonnances, décrets législatifs) et réglementaires (décrets exécutifs, circulaires, instructions) en matière d'urbanisme.

### Équipement

Ensemble des structures servant aux activités urbaines hors logement. L'équipement d'une ville se compose des commerces et services, des équipements collectifs d'intérêt général, des lieux de production et de stockage et des espaces verts et de loisirs. Par extension, le jargon urbanistique englobe sous le vocable équipement ce que nous appelons ici les infrastructures.

### Expropriation

Vente forcée d'une parcelle à la collectivité publique, contre indemnisation. L'expropriation est motivée par l'intérêt général et l'utilité publique.

### Foncier et immobilier

Ce qui a trait au *sol* (assiette de toute réalisation urbaine). En découlent les notions de *propriété foncière*, de *réserves foncières*, de *marché foncier*... Le terme *immobilier* désigne le sol et le cadre bâti.

### Forme urbaine

Langage spatial qui exprime la distribution des éléments constitutifs de l'espace urbain, selon des principes, notamment géométriques (axialité, tracé, trame, figure...).

### Infrastructures

Ensemble des structures qui permettent la circulation dans la ville, et par conséquent son bon fonctionnement. Les infrastructures assurant la circulation des hommes et des biens constituent la *voirie* et les *systèmes de transport* ; les infrastructures assurant la circulation de l'énergie, de l'eau, des déchets urbains et de l'information constituent les *réseaux*.

### Instruments d'urbanisme

Outils de contrôle et d'action sur l'urbanisation. Ils englobent lois et règlements que traduisent des plans ou des documents d'urbanisme (Actuellement, en Algérie : P.O.S. : Plan d'occupation des sols et P.D.A.U. : Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme).

### Lotissement

Ensemble de lots ou parcelles déterminés par la division d'un lot ou d'une parcelle initiale. Le lotissement est une redistribution du droit de propriété et donc des droits de construire.

### Morphologie urbaine

Terme emprunté par les architectes et les urbanistes aux géographes. Des auteurs italiens l'ont utilisé, dès la fin des années 1950, pour désigner une *science* dont l'objet est la forme physique et spatiale de la ville ; son but premier est l'inventaire et le classement des formes urbaines pour une meilleure maîtrise du projet.

### Parcellaire

Ensemble de parcelles ou division du sol entre des propriétés, d'une part, et entre celles-ci et l'espace public, d'autre part. Il est, généralement, l'objet d'un cadastre ou répertoire des biens fonciers. La parcelle est la dimension élémentaire de la forme urbaine et la base des études de morphologie urbaine.

### Planification urbaine

Partie et pratique de l'urbanisme dont l'objectif est de prévoir l'évolution de l'urbanisation dans le temps, à partir d'un diagnostic de la situation actuelle, les tendances constatées et le projet de ville souhaité. Concrètement, elle se traduit par la confection de plans d'urbanisme (instruments d'urbanisme). La planification urbaine a été longtemps dominée par la planification



socio-économique ; ce qui se traduit, aujourd'hui, par une relative méfiance de la part des architectes à l'égard de cette pratique urbanistique.

### Préemption

Droit de priorité accordé à la collectivité publique dans l'acquisition d'un bien immobilier ou foncier mis en vente dans un secteur où s'applique ce droit.

### Projet urbain

Réaction à la planification urbaine fonctionnaliste. Cette démarche, en vogue aujourd'hui, chez les théoriciens, les praticiens et les décideurs en urbanisme, a pour but de trouver un compromis entre fonctionnalité, esthétique urbaine et tracés, d'une part, et les différentes échelles de composition, d'autre part. La notion de *projet urbain* intègre des dimensions multiples oubliées par l'urbanisme fonctionnaliste : composition (forme urbaine), embellissement et esthétique urbaine (image de la ville), articulation et hiérarchie des différents espaces (bâtiment dans son contexte, îlot, quartier, ville), insertion de l'œuvre conceptuelle dans un système de décision et de négociation entre les différents acteurs, en réaction à la bureaucratisation de l'urbanisme au cours des dernières décennies.

### Servitude

Une servitude en matière d'urbanisme est une limitation du droit de construire, d'aménager ou d'utiliser une propriété, afin que l'intérêt général et l'utilité publique soient sauvegardés. Il existe des servitudes définies par le règlement d'urbanisme (limitations des droits de construire dans certains secteurs) et des servitudes légales nécessaires au bon fonctionnement d'infrastructures d'intérêt général ou de zones au caractère particulier et définies par des législations et des réglementations sectorielles.

### Spéculation foncière

Acquisition de terrains à prix bas et leur revente à des prix élevés dès amélioration de leur situation urbaine (emplacement dans la ville, équipement et image symbolique chez les acteurs de l'urbanisation). Le spéculateur opère par anticipation des phénomènes d'urbanisation et des améliorations urbaines prévisibles.

### Tissu urbain

Système dont les éléments physiques constitutifs sont : le réseau viaire, le parcellaire, le bâti, l'espace libre et le site. Les interrelations entre ces éléments définissent les caractéristiques du tissu urbain, lequel connaît une mutation constante due à l'évolution que subissent ses éléments constitutifs, à des degrés divers, à travers l'histoire.

### Urbanisation

Terme renvoyant au phénomène et au processus de développement urbain, indépendamment de l'action dont ils peuvent faire l'objet. L'urbanisation a existé de tout temps et prend des formes diverses. Elle doit être nettement distinguée de l'urbanisme qui est la discipline.

### Urbanisme

De la racine latine *urbs* qui désigne "l'espace" de la ville. Cette discipline, née vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle - elle fut définie explicitement par l'ingénieur espagnol *Cerdà* se présente comme *scientifique* : son but est l'organisation spatiale des villes ; elle comporte une double face : théorique (discours et manifestes sur la ville) et pratique (réalisations urbaines et interventions sur les tissus urbains existants).

### Zone

Portion de la ville présentant des caractéristiques morphologiques et fonctionnelles homogènes et présentant par conséquent une relative autonomie parfois renforcée par des limites physiques (artificielles ou naturelles). Le terme zone est lié au concept et à l'instrument d'urbanisme qu'est le zonage (*zoning*). D'autres termes existent, qui désignent des réalités proches mais différentes de la zone : *quartier*, qui renvoie à une image *historique* de la ville et accorde une place à la notion d'*identité* ; *secteur*, portion de la ville dans le jargon *réglementaire* ; et enfin, *entité*, notion *neutre* comparée aux trois autres (zone, quartier et secteur).

N.B. : Cette liste n'est pas exhaustive. D'autres définitions de notions ou termes utilisés en urbanisme sont données, au fur et à mesure, dans le texte du document.



## BIBLIOGRAPHIE

(Cent et une référence en histoire, théorie, analyse, composition et réglementation urbaines)

- 1 - ALEXANDER (C.) - *Une expérience d'urbanisme démocratique* - Paris - Le Seuil - 1976 (traduit de l'anglais : "The Oregon Experiment", 1975)
- 2 - ASCHER (F.) - *Métapolis ou l'avenir des villes* - Paris - Odile Jacob - 1995.
- 3 - AUZELLE (R.) - *Encyclopédie de l'urbanisme* - Paris - Vincent-Fréal - 1947.
- 4 - BACHOFEN (C.), TABOURET (R.) et WOEHL (B.) - *Pour le projet urbain* - Recueil de textes - Fascicule n° 2 : Processus du projet urbain, 1987-1989 - Ecole d'Architecture de Strasbourg - 1989.
- 5 - BACON (E.) - *Design of Cities* - London - Thames & Hudson Ed. - 1967
- 6 - BAILLY (A.) - *Perception de l'espace urbain* - Paris - C.R.U. - 1977.
- 7 - BAIROCH (P.) - *De Jéricho à Mexico* - Paris - Gallunard - 1985.
- 8 - BARDET (G.) - *L'urbanisme* - Paris - P.U.F. (collection: *Que sais-je?*) - 1959 - nouvelle édition 1967.
- 9 - BENEVOLO (L.) - *Aux sources de l'urbanisme moderne* - Paris - Horizons de France - 1972.
- 10 - BENEVOLO (L.) - *Histoire de l'architecture moderne* - 3 tomes - Editions Dunod (collection *Espace et Architecture*) - 1983 (1<sup>re</sup> édition 1979).
- 11 - BENEVOLO (L.) - *Histoire de la ville* - Editions Parenthèses - 1983.
- 12 - BENYUCEF (B.) - *Analyse urbaine, éléments de méthodologie* - Blida - I.N.E.S. architecture - 1990.
- 13 - BERQUE (A.) (présenté par) - *La qualité de la ville. Urbanité française et urbanité nipponne* - Tokyo - Publications de la Maison franco-japonaise - 1987. Voir particulièrement CHOAY (F.) - *Six thèses en guise de contribution à une réflexion sur les échelles d'aménagement et le destin des villes*.
- 14 - BRAUDEL (F.) - *Civilisation matérielle et capitalisme* (3 volumes) - Paris - Armand Colin - 1979.
- 15 - BROTHIE (J.), BATTY (M.), HALL (P.), NEWTON (P.) (editors) - *Cities of the 21<sup>st</sup> Century. New Technologies and Spatial Systems* - London - Longman Cheshire - 1991.
- 16 - BUTLER (R.) et NOISSETTE (P.) - *De la cité ouvrière au grand ensemble* - Paris - Maspéro - 1983.
- 17 - CAMPAGNAC (E.) (sous la direction de) - *Les Grands Groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?* - Paris - L'Harmattan - 1992.
- 18 - CASTEX (J.), DEPAULE (J.Ch.), PANERAI (Ph.) - *Formes urbaines : de l'îlot à la barre* - Paris - Dunod - 1980.
- 19 - CERDA (I.) - *La théorie générale de l'urbanisation* - Choix de textes, traduction et présentation A. Aberasturi - Paris - 1979.
- 20 - CHALINE (C.) - *Les villes du monde arabe* - Paris - Masson - 1980.
- 21 - CHASTEL (A.) & BOUDON (F.) - *Système de l'architecture urbaine : le quartier des Halles à Paris* - Paris - C.N.R.S. - 1977.
- 22 - CHOAY (F.) - *Urbanisme* - in L'Encyclopédie universelle.
- 23 - CHOAY (F.) - *L'allégorie du patrimoine* - Paris - Le Seuil - 1992.
- 24 - CHOAY (F.) - *La règle et le modèle sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme* - Paris - Le Seuil - 1980.
- 25 - CHOAY (F.) - *L'urbanisme : utopies et réalités* - Paris - Le Seuil (Points) - 1964 (1<sup>re</sup> édition).
- 26 - CHOAY & alii - *Le sens de la ville* - Paris - Le Seuil - 1972.

- 27 - CLAVAL (P.) - *La logique des villes* - Paris - Litec - 1981.
- 28 - COTE (M.) - *L'Algérie ou l'espace retourné* - Paris - Flammarion - 1988.
- 29 - COTE (M.) - *L'espace algérien, les prémices d'un aménagement* - Alger - O.P.U. - 1983.
- 30 - CUNEO (C.) (avec la collaboration de Maria Luigia Calia) - *Introduction à l'urbanisme en pays d'Islam et à l'histoire des villes du Maghreb au Moyen Age* - Cours de post-graduation E.P.A.U. - Rome - Centro Analisi Sociale Progetti - 1993.
- 31 - DELUZ (J.J.) - *L'urbanisme et l'architecture d'Alger* - Bruxelles / Alger - Mardaga / OPU - 1988.
- 32 - DEMAÏN, L'ALGERIE (l'état du territoire, la reconquête du territoire) - Les dossiers de l'aménagement du territoire - Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire - Alger - O.P.U. - 1994.
- 33 - DREYFUS (J.) - *La ville disciplinaire: essai sur l'urbanisme* - Paris - Galilée - 1976.
- 34 - DUBY (G.) (sous la direction de) - *Histoire de la France urbaine* - Paris - Le Seuil - 1985.
- 35 - DUPUY (G.) - *Systèmes, réseaux et territoires. Principes de réseautique territoriale* - Paris - Presses de l'E.N.P.C. - 1985.
- 36 - FISHMAN (R.) - *L'utopie urbaine au XX<sup>e</sup> siècle* - Bruxelles - Mardaga - 1979.
- 37 - FREITAG (M.) - *Architecture et société* - Editions Saint-Martin La lettre volée - Paris - 1992.
- 38 - GARDET (D.) - *Architecture et urbanisme islamiques* - Alger - O.P.U. - réimpression 1988.
- 39 - GAUDIN (J.-P.) - *Desseins de villes, Art Urbain et urbanisme* - Paris - L'Harmattan - 1991.
- 40 - GAUDIN (J.P.) - *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine* - Paris - Seyssel-Champ Vallon - 1985.
- 41 - GIBBERD (F.) - *La composition urbaine* - Paris - Dunod.
- 42 - GIEDION (S.) - *Espace, temps, architecture* - Paris - Denoël / Gonthier - collection Méditations - 3 volumes - 1980.
- 43 - GOUVERNORAT DU GRAND ALGER - *Règlement urbanistique et sanitaire (de la métropole algéroise)* - Novembre 1997.
- 44 - GROMORT (G.) - *Essai sur la théorie de l'architecture* - Paris - Vincent Fréal (réédition Massin).
- 45 - GUERROUDJ (T.) - *P.O.S. et projet urbain* - Alger - B.E.T.E.L. - 1990.
- 46 - HALBWACHS (M.) - *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)* - Paris - Publications de la société nouvelle de librairie et d'édition - 1909. Se référer particulièrement aux "Conclusions théoriques".
- 47 - HAROUEL (J.-L.) - *Histoire de l'urbanisme* - Paris - PUF (Que sais-je?) - 1981.
- 48 - HAUSMANN G. - *Mémoires* - Paris - 1890-1893.
- 49 - HOWARD (E.) - *Les Cités-jardins de demain* - trad. T. Elzières et J. Engelmann "Garden Cities of Tomorrow" - Paris - Dunod - 1979.
- 50 - JACOBS (J.) - *Death and Life of Great American Cities* - New York - Random House - 1961.
- 51 - JENCKS (Ch.) - *Le langage de l'architecture post-moderne* (traduction française) - Paris - Denoël - 1985.
- 52 - KRIER (R.) - *L'espace de la ville* - Bruxelles - Editions Archives d'Architecture Moderne - 1980.
- 53 - LABORIT (H.) - *L'homme et la ville* - Paris - Flammarion - 1971.
- 54 - LA CHARTE D'ATHENES (C.I.A.M., éditée par Le Corbusier) - Paris - 1942 - réédi. 1971.
- 55 - LAVEDAN (P.) - *Histoire de l'urbanisme* - T. I, II, III - Paris - Laurens - 1941-1952 - réédi. 1991.
- 56 - LA VILLE, ART ET ARCHITECTURE EN EUROPE (1870-1993) - Editions du Centre Pompidou - Paris - 1994.
- 57 - L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA COLONIE - Dossiers des séminaires "Techniques, territoires et sociétés - n° 4 - Avril 1988 - D.R.I/M.E.L.



- 58 - LES CAHIERS DE LA RECHERCHE ARCHITECTURALE - n° 8 - De l'art urbain à l'urbanisme - 1982.
- 59 - LES TISSUS URBAINS - Actes du colloque international d'Oran (1-3 décembre 1986) - Alger - E.N.A.G. - 1986.
- 60 - LEVY (A.) - Recherche urbaine et recherche urbanistique - in Métropolis, n° 103 (Humeurs d'urbaniste) - 1995.
- 61 - LEVY (J.P.) - Centres villes en mutation - Toulouse - C.N.R.S. - 1987.
- 62 - LE CORBUSIER - La Ville Radieuse - Paris - Vincent Fréal - 1933.
- 63 - LE CORBUSIER - Manière de penser l'urbanisme - Paris - Denoël / Gonthier - 1977 (nouvelle édition).
- 64 - LE TOURNEAU (R.) - Les villes musulmanes de l'Afrique du Nord - Alger - La Maison des Livres - 1957.
- 65 - L'IDEE DE LA VILLE - Actes du colloque international de Lyon - Paris - Champ Vallon - 1984.
- 66 - LYNCH (K.) - L'image de la cité - Paris - Dunod (collection Aspects de l'urbanisme).
- 67 - LYNCH (K.) - Voir et planifier - Paris - Dunod (collection Aspects de l'urbanisme) - 1982.
- 68 - MERLIN (P.) - Géographie, économie et planification des transports - Paris - P.U.F. - 1991.
- 69 - MERLIN (P.) - Les nouvelles villes : urbanisme régional et aménagement - Paris - P.U.F. - 1969.
- 70 - MERLIN (P.) - Méthodes quantitatives et espace urbain - Paris - Masson et Cie - 1973.
- 71 - MERLIN (P.) (édité par) - Morphologie urbaine et parcellaire - Paris - P.U.F. - 1980.
- 72 - MERLIN (P.) & CHOAY (F.) - Dictionnaire de l'urbanisme - Paris - P.U.F. - 1988.
- 73 - METROPOLES EN DESEQUILIBRE - Paris - Editions Economica - 1993.
- 74 - Ministère de l'urbanisme et de la construction (Collection d'architecture et d'urbanisme) - L'aménagement des lotissements (Recommandations) - Alger - Office des publications universitaires - réimprimé en 1990.
- 75 - MUMFORD (L.) - The City in History - New York - Harcourt Brace - 1961 - Traduction française : "La cité à travers l'histoire" - Paris - Le Seuil - 1964.
- 76 - OSTROWSKI (W.) - L'urbanisme contemporain - Paris - C.R.U. - 1968.
- 77 - PANERAI (Ph.) & Alii - Éléments d'analyse urbaine - Bruxelles - A.A.M. - 1980.
- 78 - PINON (P.) - La composition urbaine - (2 volumes) - Paris - Ministère de l'équipement - 1992.
- 79 - PINSON (D.) - Des banlieues et des villes - Paris - Editions ouvrières - 1992.
- 80 - POETE (M.) - Introduction à l'urbanisme - Paris - Boivin - 1929.
- 81 - PRETECEILLE (E.) - La production des grands ensembles - Paris - Mouton - 1973.
- 82 - RAGON (M.) - Histoire mondiale de l'architecture et de l'urbanisme modernes - Paris - Editions Casterman - 1971.
- 83 - RAYMOND (A.) - Grandes villes arabes à l'époque ottomane - Paris - Sindbad - 1985.
- 84 - RIBOULET (P.) - Onze leçons sur la composition urbaine - Paris - E.N.P.C. - 1990.
- 85 - ROSSI (A.) - L'architecture de la ville - Paris - L'Esquerre - 1981.
- 86 - SAIDOUNI (M.) - La fin du "tout planifié" et le retour des échelles mineures et de l'embellissement : inerties et prémices - in Actes du Colloque international sur l'aménagement urbain, Université des sciences et de la technologie H. Boumediène - Alger - avril 1998.
- 87 - SAIDOUNI (M.) - Rapports de force dans l'urbanisme colonial algérois, ou de la genèse de l'aménagement urbain à Alger (1855-1935) - Thèse Institut français d'urbanisme - Paris - 1995.
- 88 - SAIDOUNI (M.) - La question urbaine à Alger, pendant les années 1930 (en arabe).

- 89 - SAIDOUNI (M.) - Problématique tradition-modernité, pour l'étude des tissus urbains en Algérie (en arabe).
- 90 - SAIDOUNI (M.) - Réflexions sur le recherche dans le domaine du logement - in Les cahiers de l'E.P.A.U. - n° 7-8 - octobre 1998.
- 91 - SASSEN (S.) - Cities in a World Economy - Pine Forge California - Sage - 1994.
- 92 - SGROI-DUFRESNE (M.) - Alger 1830-1984 - Stratégies et enjeux urbains - Paris - Editions Recherche sur les civilisations - 1986.
- 93 - SITTE (C.) - L'art de bâtir les villes - nouvelle traduction de D. Wiczorek - Paris - L'Esquerre - 1980.
- 94 - SOLDATOS (P.) - Les nouvelles villes internationales : profils et planification stratégique - Aix-en-Provence - S.E.D.E.R.C.O. - 1991.
- 95 - SUTCLIFFE (A.) - The History of Urban and Regional Planning - an Annotated Bibliography - London - Mansell - 1981.
- 96 - TAFURI (M.) - Projet et utopie - Paris - Dunod (Collection Espace d'architecture) - 1985.
- 97 - TOYNBEE (A.) - La ville dans l'histoire (traduction française) - Paris - Payot - 1972.
- 98 - UNWIN (R.) - L'étude pratique des plans de villes - 1ère édition 1909 - Trad. française - Paris - L'Esquerre - 1981.
- 99 - VILLES ET CIVILISATION URBAINE, (Textes essentiels) - Sous la direction de M. Roncayolo et T. Paquot - Paris - Larousse - 1993.
- 100 - WIECZOREK (D.) - Camillo Sitte et les débuts de l'urbanisme moderne - Bruxelles - Editions Mardaga - 1981.
- 101 - ZUCCHELLI (A.) - Introduction à l'urbanisme opérationnel et à la composition urbaine - 4 volumes - Alger - EPAU / OPU - 1983.

N.B.: La littérature urbanistique ou liée à l'urbanisme est très importante, et est même pléthorique. Aussi, pour des raisons pédagogiques et pour concentrer les efforts de l'étudiant dans ses recherches bibliographiques, ne sont répertoriés ici que les ouvrages et articles utilisés directement ou indirectement dans la confection de ce document et jugés essentiels pour sa compréhension par les étudiants. Pour les publications plus spécifiques, notamment les articles, se référer aux revues spécialisées : Urbanisme, A.A., T.A., Urbanismes, Annales de la recherche urbaine...

### Textes essentiels du droit de l'urbanisme algérien

Nous énumérons, à la fin de cette bibliographie et dans un ordre chronologique, les plus importants textes réglementaires algériens en matière d'urbanisme, de gestion des biens immobiliers et fonciers, de patrimoine (ceux-ci sont, par ailleurs, généralement cités dans le texte) :

- Décret n° 62-02 du 22-10-1962 ; décret n° 63-168 du 09-05-1963 ; loi n° 63-276 du 26-10-1963 ; ordonnance n° 66-102 du 06-05-1966 sur les biens vacants.
- Ordonnance n° 67-24 du 27-01-1967 portant code communal, modifiée par la loi n° 81-09 du 04-05-1981.
- Ordonnance n° 67-281 du 20-12-1967 relative aux fouilles et à la protection des sites et monuments historiques et naturels.
- Ordonnance n° 69-38 du 25-05-1969 portant code de wilaya, modifiée par la loi n° 81-02 du 14-02-1981.
- Ordonnance n° 71-73 du 08-11-1971 sur la Révolution agraire.
- Ordonnance n° 74-26 du 20-02-1974 instituant les Réserves foncières communales.
- Circulaire ministérielle n° 01181 PU 2/74 du 16-10-1974 portant procédure d'instruction et d'approbation des P.U.D.



## SOMMAIRE

AVERTISSEMENT .....	3
---------------------	---

## CHAPITRE 1 :

VILLE ET URBANISME, PROBLÈMES DE DÉFINITIONS  
ET DE TERMINOLOGIE

Objectifs .....	7
Introduction .....	9
<i>Qu'est-ce que la ville ?</i> .....	10
La ville et les autres disciplines .....	10
La distinction ville-campagne .....	10
La ville, lieu de concentration des hommes .....	10
La ville, lieu de pouvoir et centre administratif .....	11
La ville, produit du développement historique .....	11
La ville, lieu structuré et réglementé .....	12
La ville, reflet d'une organisation sociale complexe .....	12
La ville comme système .....	13
La ville et l'architecte .....	13
La ville n'est pas une grande maison .....	13
La ville est un lieu de contraintes pour le projet d'architecture .....	13
<i>Qu'est-ce que l'urbanisme ?</i> .....	15
Éléments de définition de la discipline urbanisme .....	15
Bref historique de l'urbanisme .....	16
Naissance de l'urbanisme sous sa forme contemporaine .....	16
Caractères fondamentaux de l'urbanisme des débuts .....	17
<i>Quelques variantes de l'urbanisme</i> .....	18
Terminologie de substitution au terme urbanisme .....	19
Composition urbaine, architecture urbaine .....	20
Morphologie urbaine, typo-morphologie .....	20
Projet urbain .....	21
Aménagement urbain .....	21
Planification urbaine .....	21
Conclusion .....	24
Encadré .....	25

## CHAPITRE 2 :

## LA VILLE ET L'HISTOIRE

Objectifs .....	27
Introduction .....	29



La ville de la tradition .....	30
Caractéristiques formelles .....	30
Logiques de production de l'espace urbain traditionnel .....	32
La ville classique et de l'art urbain .....	36
Caractéristiques formelles .....	36
Logiques de production de l'espace urbain classique .....	40
La ville de l'âge industriel .....	43
Mutations générales dues à la révolution industrielle .....	43
Bouleversements spatiaux dus à la révolution industrielle .....	46
La ville industrielle aujourd'hui .....	49
La ville réglementée .....	51
Le règlement à travers l'histoire .....	51
Répercussions formelles et implications sociales du règlement urbain .....	54
Conclusion .....	57
Encadré .....	58

### CHAPITRE 3 : LA VILLE ET SA COMPOSITION

Objectifs .....	59
Introduction .....	61
Fondements et actualité de la composition urbaine .....	62
Conditions d'émergence et précautions .....	62
Conditions d'émergence .....	62
Précautions .....	63
Axiomes de la composition urbaine .....	65
L'espace public est essentiel dans la qualification de l'espace urbain .....	65
L'espace urbain est aussi un espace physique .....	65
L'histoire des villes est une source d'enseignements .....	65
Des lois de composition existent .....	66
Les lois de la composition urbaine .....	67
Le contraste .....	67
La symétrie et l'équilibre .....	70
La proportion .....	75
L'échelle .....	77
Le matériau .....	80
Le caractère .....	82
Conclusion .....	83
Encadré .....	84

### CHAPITRE 4 : LA VILLE ET L'ANALYSE URBAINE

Objectifs .....	85
Introduction .....	87
Les données de l'analyse urbaine .....	89
Définition de l'aire d'étude et des entités .....	89
Le site naturel .....	90
Les données non physiques quantifiables .....	91
Les données démographiques .....	91
Les données économiques .....	91
L'occupation du logement .....	92
Les données spatiales et physiques .....	93
Le domaine foncier .....	93
Les activités .....	94
La forme urbaine .....	99
Les supports de l'analyse urbaine .....	104
La documentation écrite .....	104
La documentation à contenu général .....	104
La documentation thématique .....	104
La documentation spécifique .....	104
La documentation urbanistique spécifique .....	105
La documentation réglementaire .....	105
La documentation graphique .....	105
La documentation graphique de base .....	106
La documentation graphique d'analyse et de synthèse .....	106
La documentation graphique d'intervention et d'aménagement .....	108
Les indices d'analyse et de mesure de l'occupation du sol .....	109
La population .....	109
L'activité et l'emploi .....	110
Le domaine foncier, le cadre bâti et l'occupation du sol .....	110
Le logement .....	111
Les équipements .....	112
La circulation et les transports .....	113
Les réseaux .....	113
Le patrimoine naturel .....	114
Conclusion .....	115
Encadré .....	116



## CHAPITRE 5 : L'ANALYSE ET L'INTERVENTION

Objectifs .....	117
Introduction .....	119
De la synthèse et de l'intervention en urbanisme .....	122
La compréhension de la réalité urbaine .....	122
La synthèse préliminaire ou de l'opportunité a priori de l'intervention urbaine .....	122
La synthèse approfondie et caractérisation des entités .....	123
Essai de typologie des entités urbaines considérées en vue de l'aménagement .....	125
Types d'intervention .....	127
La réorganisation urbaine .....	128
La rénovation urbaine .....	128
La restauration .....	129
La restructuration urbaine .....	129
La densification urbaine .....	130
L'extension urbaine .....	130
La réhabilitation urbaine .....	130
Les recommandations et mesures diverses .....	131
Les délais d'intervention .....	131
L'analyse et le projet : Considérations particulières .....	132
Conseils pratiques pour les projets d'urbanisme .....	132
Toute ville est un cas particulier : l'identification du problème spécifique .....	132
L'analyse urbaine et le projet architectural .....	134
La question de l'échelle et de la nature des objets .....	135
Les données de l'analyse urbaine et la pratique du projet d'architecture .....	135
Les tendances lourdes et le projet architectural .....	136
Conclusion .....	139
Encadré .....	140

## CHAPITRE 6 : LES INSTRUMENTS D'URBANISME EN ALGÉRIE

Objectifs .....	141
Introduction .....	143
Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U.) .....	145
Éléments de définition et objectifs .....	145
Éléments de définition .....	145
Objectifs .....	145
Mécanismes de prévision, méthodologie et contenu .....	146
Mécanismes de prévision .....	146

Méthodologie .....	149
Contenu du P.D.A.U. ....	150
Procédures réglementaires d'élaboration du P.D.A.U. ....	152
La mise en place .....	152
La concertation .....	152
L'approbation et la mise en application .....	153
La révision .....	154
Le plan d'occupation des sols (P.O.S.) .....	155
Éléments de définition et objectifs .....	155
Éléments de définition .....	155
Objectifs .....	156
Contenu .....	156
Le règlement .....	157
Les documents graphiques .....	162
Procédures d'approbation et de révision du P.O.S. ....	164
Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme .....	165
Conclusion .....	167
Encadré .....	168

## CHAPITRE 7 : LA GESTION DU FONCIER EN ALGÉRIE

Objectifs .....	169
Introduction .....	171
Évolution de la gestion du foncier en Algérie .....	173
Le foncier en Algérie aux époques pré-coloniale et coloniale .....	173
L'époque pré-coloniale ou l'ère de l'indivision .....	173
L'époque coloniale : individualisation affirmation du rôle de l'Etat .....	174
Politiques foncières en Algérie de 1962 à 1990 .....	175
Nationalisation et étatisation des terres au lendemain de l'indépendance .....	176
Les réserves foncières communales .....	177
Les prémices de la remise en cause de l'étatisation .....	178
Politiques foncières en Algérie après 1990 : La libéralisation .....	180
Importance accrue des statuts des sols, .....	180
Adoption de règles d'expropriation plus strictes .....	181
Des instruments d'urbanisme orientés vers l'économie des sols urbains .....	181
Apparition de nouveaux acteurs dans la gestion du foncier .....	181
Cessibilité du domaine de l'Etat .....	182
Procédures d'acquisition et d'occupation du sol dans un marché foncier libre .....	184



Procédures d'acquisition du sol	184
L'expropriation	185
La préemption	185
Quelques éléments sur le phénomène de la spéculation foncière	186
De l'investissement comme moteur de l'urbanisation	188
Procédures d'occupation du sol ou les actes d'urbanisme	188
Le certificat d'urbanisme	189
Le lotissement et le permis de lotir	189
Le permis de construire et le permis de démolir	190
Conclusion	193
Encadré	194

### CHAPITRE 8 :

#### PANORAMA DE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES URBAINES ET DES INSTRUMENTS D'URBANISME EN ALGÉRIE

Objectifs	195
Introduction	199
Aux origines des politiques urbaines en Algérie	201
Bref aperçu des politiques urbaines coloniales	201
L'urbanisme colonial avant 1919	201
Les débuts de l'urbanisme de plan de 1919 à 1948	202
Introduction de la planification moderne	203
Les politiques urbaines après l'indépendance	205
Principales tendances de la planification urbaine	205
Blocages du "tout planifié"	208
Instruments du "tout planifié"	209
La prise de conscience	213
La nouvelle donne	213
La prise de conscience de l'importance de la maîtrise de l'espace (1980-1990)	213
Les nouveaux instruments d'urbanisme	214
Une nouvelle vision de l'aménagement urbain	215
Le retour de l'échelle mineure, de l'embellissement et de l'intérêt pour le patrimoine	216
La concertation et intégration d'autres acteurs dans l'aménagement urbain	217
L'investissement comme moteur et objectif de l'urbanisation	219
Les survivances du volontarisme	220
Conclusion	223
Encadré	225

### CHAPITRE 9 :

#### VILLES ET URBANISME : PERSPECTIVES

Objectifs	227
Introduction	229
Questions émergentes de l'urbanisme mondial	230
Un couple à la mode : Embellissement et écologie	230
La question esthétique : la réconciliation entre urbanisme et embellissement	230
La question écologique	231
Le nouvel environnement économique et technologique	232
Urbanisme et libéralisme	232
La question foncière	233
Les infrastructures et la dynamique urbaine	234
Les redéploiements de la pratique urbanistique	235
La préservation et la connaissance des patrimoines : des besoins vitaux ?	235
Les instruments d'urbanisme : vers une nouvelle approche	237
Le projet urbain (voir aussi le chapitre 1)	238
La réhabilitation urbaine, une politique symptomatique	239
De la marginalisation de l'architecture-urbaniste	242
Le cas de l'architecte-architecte	242
Le cas de l'architecte-urbaniste	242
Spécificités algériennes	243
Réalités de la ville algérienne	244
Un urbanisme pour une périphérie chaotique et en formation	244
Un urbanisme pour la reconquête des centres villes et des centres anciens	245
Éléments d'orientation pour la recherche urbanistique en Algérie	245
Priorités de la pratique urbanistique en Algérie	246
Une croissance urbaine difficile à gérer	246
Une qualité des espaces de vie, des services urbains et de l'environnement	247
Le projet urbain et architectural et la revitalisation des espaces d'habitat	248
Conclusion	251
Encadré	252
Définitions de notions clés	255
Bibliographie	260



